

Capítulo VII.--- El Proyecto de Comunidades Especiales y la nueva generación de políticas sociales latinoamericanas : una perspectiva comparada	Título
Rivera Quintero, Marcia - Autor/a; Kliksberg, Bernardo - Autor/a;	Autor(es)
El capital social movilizado contra la pobreza: la experiencia del Proyecto de Comunidades Especiales en Puerto Rico	En:
Buenos Aires ; San José	Lugar
UNESCO. Oficina de Comunidades Especiales de Puerto Rico CLACSO	Editorial/Editor
2007	Fecha
	Colección
Comunidades especiales; Pobreza; Políticas públicas; Desempleo; Estado; Argentina; Brasil; Chile; Puerto Rico;	Temas
Capítulo de Libro	Tipo de documento
"http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20160301033613/09cap7.pdf"	URL
Reconocimiento-No Comercial-Sin Derivadas CC BY-NC-ND http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es	Licencia

Segui buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO

<http://biblioteca.clacso.edu.ar>

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)

Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)

Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)

www.clacso.edu.ar



Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais
Latin American Council of Social Sciences



Capítulo VII

EL PROYECTO DE COMUNIDADES ESPECIALES Y LA NUEVA GENERACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES LATINOAMERICANAS

UNA PERSPECTIVA COMPARADA

EL ESCENARIO SOCIOECONÓMICO LATINOAMERICANO HOY

Puerto Rico ha hecho un esfuerzo histórico de enormes proporciones para enfrentar los problemas de la pobreza y la exclusión social a través del Proyecto de Comunidades Especiales y otras acciones. La OCEPR ha generado para ello diseños originales acordes a las características y evolución de esos problemas en el Estado, y ha incorporado como insumos los avances más significativos en el pensamiento y la acción sobre estos temas.

América Latina ha sido en las últimas décadas escenario de continuas experiencias de amplio alcance movilizadas en igual dirección. La pobreza y la exclusión son dos cuestiones cruciales en la región que han adquirido creciente visibilidad y se han transformado en ejes de la agenda pública a medida que crecía el proceso de democratización. La brecha entre el gran potencial económico de la región, las duras realidades de pobreza y las demandas sociales cada vez más articuladas, que una ciudadanía crecientemente consciente e informada está generando, produjeron tensiones fenomenales al interior de las sociedades. Entre otras manifestaciones de ellas, en los últimos años, doce presidentes electos no pudieron terminar sus períodos de gobierno, no por golpes militares, sino por protestas en gran escala de la sociedad causadas en parte importante por la enorme deuda social de la región.

Todo ello llevó a la revisión profunda de los diseños tradicionales en el campo social, a la búsqueda afanosa de nuevas respuestas y a la aparición de una nueva generación de políticas sociales en diversos países.

Resulta interesante examinar el Proyecto de Comunidades Especiales en relación con estos nuevos desarrollos en política social en el continente americano y trazar paralelos y extraer enseñanzas en los dos sentidos.

Para ello este capítulo se propone, en primer lugar, proveer un trasfondo respecto al tipo de problemática social que presenta América Latina, y el perfil de las principales propuestas para enfrentarla. En segundo lugar, examinaremos los grandes debates sobre política social existentes en la región, y en tercer término revisaremos brevemente algunas de las principales políticas y programas aplicados en Argentina, Brasil, México y Chile. Finalmente, se realizará un análisis comparativo entre el marco orientador de Comunidades Especiales y dichas políticas.

América Latina tiene una dotación de recursos naturales privilegiada. Su subsuelo encierra algunas de las principales reservas de materias primas estratégicas del planeta –entre ellas, petróleo–, tiene posibilidades agropecuarias muy importantes, fuentes de energía en gran escala, atractivos turísticos múltiples, y reservas hídricas muy superiores a los de otros continentes. Por otra parte, positiva y esperanzadoramente, se han ido fortaleciendo en la región en las últimas décadas procesos cada vez más vigorosos de democratización, y la sociedad civil ha crecido en articulación y participación.

Sin embargo, la vida de buena parte de los latinoamericanos es difícil a diario. La región presenta altos niveles de pobreza y desempleo. Se podría decir que se trata de una pobreza paradójica, porque hay un gran contraste entre las potencialidades económicas de la región y las realidades de la pobreza. Ello repercute en una elevada tensión social que debilita la gobernabilidad. La pobreza paradójica parece estar fuertemente vinculada, entre sus causas centrales, a los altísimos niveles de desigualdad de la región, una de las más inequitativas del planeta.

El 10% más rico es dueño del 48% del ingreso anual total, y el 10% más pobre sólo del 1,6%. Ello da como resultado que tenga el peor coeficiente Gini de distribución del ingreso del mundo. Investigaciones sistemáticas indican que estos niveles de inequidad son una causa central de los altos umbrales de pobreza (PNUD, CEPAL e IPEA, 2003). En el capítulo I analizamos la tendencia regresiva que también tiene en Puerto Rico la distribución del ingreso que, de no encararse, amenaza con convertirse en un problema tan serio como lo es ya para muchos países latinoamericanos.

Veamos sintéticamente algunas de las tendencias principales que ofrece la región en el campo social, que han originado en años recientes la puesta en marcha de una nueva generación de políticas sociales.

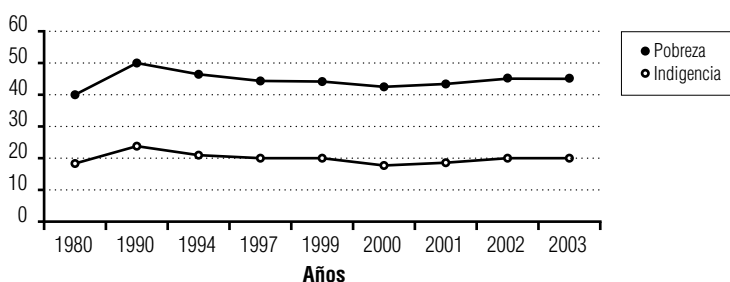
POBREZA PERSISTENTE

La pobreza latinoamericana es persistente; en la mayoría de los países no se ha reducido y para el conjunto de la región se amplió en los últimos 25 años, tanto en términos absolutos como relativos. Algo similar a lo que ocurrió en Puerto Rico, excepto que el resto de los países no cuenta con el mecanismo paliativo que son las transferencias de fondos del Gobierno Federal de los Estados Unidos. Es muy importante que Puerto Rico entienda a cabalidad los problemas que genera no atender con fuerza y políticas específicas el asunto de la desigualdad.

Como expresamos, la pobreza es persistente en el grueso de los países de la región. La evolución de la pobreza y la indigencia pueden verse en el siguiente gráfico:

Gráfico 1

Incidencia de la pobreza y de la indigencia en América Latina 1980-2003 (personas en %)



Fuente: Panorama Social de América Latina, CEPAL (1996-2003).

La pobreza y la indigencia aparecen en 2003 superiores a las de 1980. Las cifras son las siguientes:

Cuadro 1

Evolución de la pobreza en América Latina (% de la población)

Año	Evolución de la pobreza extrema en América Latina	Evolución de la pobreza en América Latina
2000	17,8	42,1
2001	18,0	43,0
2002	20,0	44,0
2004	19,0	43,0

La pobreza, que en 1980 era muy elevada (40% de la población), alcanzó en 2003 un nivel relativo aun mayor: el 44%. Entre 2000 y 2003 el núme-

ro de pobres creció en 20 millones, y se deterioró aún más la calidad de la pobreza por cuanto 14 millones de ellos fueron indigentes, personas ubicadas en la extrema pobreza.

A pesar del buen crecimiento de las economías en 2004 y 2005 la cifra se ha reducido muy poco. La pobreza afecta a más de cuatro de cada diez latinoamericanos y es aun mayor que en 1980 en términos porcentuales. La cantidad total de pobres aumentó significativamente y supera los 225 millones.

En la Argentina, donde las nuevas políticas sociales han logrado reducir considerablemente los niveles de pobreza que dejó la década del noventa, se estima en el 40% de la población. En Brasil se estimaba al inicio de la Presidencia actual que 45 millones de personas sobre 170 millones tenían insuficiencias nutricionales, y por ello se estableció el Programa Hambre Cero como programa social central de la gestión Luiz Inácio Lula da Silva.

En México se han medido recientemente tres niveles de pobreza: a) alimentaria: que son las personas y hogares que si gastaran todos sus ingresos en cubrir sus necesidades alimentarias igual no alcanzarían a hacerlo. En otras mediciones se la ha llamado pobreza extrema; b) pobreza de capacidades: constituida por las personas y hogares cuyos ingresos son insuficientes para cubrir sus necesidades básicas de alimentación, educación y salud; y c) pobreza de patrimonio: personas y hogares cuyos ingresos no les permiten satisfacer sus necesidades de alimentación, salud, educación, vivienda, vestido y transporte. Los datos según el Programa Oportunidades (Secretaría de Desarrollo Social de México, 2003) son los siguientes:

Gráfico 2

Número y porcentaje de hogares bajo pobreza por tipo en México 2003

Cuadro 1				Cuadro 2			
Tipo de pobreza	Número de hogares			Tipo de pobreza	Número de hogares (millones)		
	Rural*	Urbano	Nacional		Rural*	Urbano	Nacional
Pobreza alimentaria	34,1	9,8	18,6	Pobreza alimentaria	2,8	1,4	4,1
Pobreza de capacidades	41,4	16,2	25,3	Pobreza de capacidades	3,4	2,3	5,6
Pobreza de patrimonio	60,7	37,4	45,9	Pobreza de patrimonio	4,9	5,3	10,2

* localidades menores de 15.000 habitantes

* localidades menores de 15.000 habitantes

Esta medición de la pobreza indica que en el país casi uno de cada cinco hogares mexicanos se encuentra en condición de *pobreza alimentaria*, uno de cada cuatro hogares vive en condición de *pobreza de capacidades* y casi cinco de cada diez hogares se encuentran en *pobreza de patrimonio*.

La pobreza no es una abstracción. Se refleja en carencias materiales que agobian a las familias afectadas cotidianamente e incide en las tasas de morbilidad y esperanza de vida. Los datos mexicanos muestran esas tendencias que tienen presencia en todos los países con alta pobreza.

Así los impactos de la pobreza de capacidades sobre la salud son muy directos. Se expresa, según el Programa Oportunidades, entre otros aspectos en:

- La imposibilidad de acceder a servicios de salud en un medio donde prevalecen condiciones de insalubridad y desnutrición y la ausencia de una cultura de salud preventiva que hace difícil encarar las enfermedades.
- Las infecciones comunes y las enfermedades relacionadas con la nutrición y la reproducción continúan siendo los padecimientos de mayor ocurrencia entre la población pobre del país.
- El impacto de las desigualdades de género se observa en el contexto de la pobreza y la salud. No se puede dejar de considerar el hecho de que muchas de las manifestaciones de las desigualdades en el ámbito de la salud tienen su origen en la poca o nula atención que reciben las mujeres antes, durante y después del período reproductivo. Esto debido a que la población que vive en pobreza de capacidades no cuenta con acceso a servicios de salud.

La pobreza en México como en otros países suele tener “caras”; cara de mujer en general y de mujer indígena particularmente. Las tasas de anemia elevadas, en general el 20% en mujeres no embarazadas y el 26% en mujeres embarazadas (datos de 1999), eran casi el doble entre las mujeres indígenas embarazadas o en período de lactancia (40%). La mortalidad materna (5,4 por 10 mil nacidos vivos) se triplicaba en mujeres indígenas, llegando a 28,3 en los municipios con 40% y más de población indígena de Guerrero. Con fundamento, señala Oportunidades que “la pobreza contribuye directamente a enfermar y morir prematuramente. La alimentación deficiente en la infancia deja huellas irreversibles. El crecimiento y desarrollo deficiente provocan baja estatura, mayores riesgos de enfermedad y un bajo desempeño escolar que afectan también en la edad adulta”.

El hábitat diario, la vivienda, hace visible lo que es vivir en pobreza. En el caso de México, entre los pobres por capacidades que son una cuarta parte de la población, tres de cada cuatro hogares tienen un techo endeble, la mitad no cuenta con agua entubada, seis de cada diez viviendas tienen un piso de tierra.

ELEVADOS NIVELES DE DESEMPLEO

La tasa de desempleo abierto ha venido creciendo todo el tiempo en las últimas dos décadas, alcanzando en los últimos años niveles pico en la historia de la región. La tasa fue entre 1981 y 1990 de 8,4%; subió en el período 1991-1997 al 8,8%, y ascendió entre 1998 y 2003 al 10,6%. Por otra parte ha habido un proceso continuo de “degradación de la calidad de los trabajos disponibles”. Ocho de cada diez trabajos nuevos creados en la última década surgieron en la economía informal.

En ella, los trabajadores perciben ingresos mucho menores a la formal, trabajan más horas, sus fuentes de trabajos tienen alta precariedad y carecen de coberturas sociales y de salud. La OIT ha calculado el déficit primario de “trabajo decente”, constituido por las brechas en empleo y en protección social. En el año 2002 alcanzaba al 50,5% de la mano de obra urbana de la región. Significaba 93 millones de trabajadores. Eran 30 millones más que en 1990.

También quienes tienen empleo expresan dificultades. Han perdido derechos laborales, ha aumentado la inestabilidad, un sector gana ingresos menores incluso a la línea de pobreza, y manifiestan un alto grado de inseguridad. El 53% teme ser despedido dentro de los próximos doce meses.

El ascenso de los niveles de desempleo fue aun mayor en los grupos jóvenes. El mercado de trabajo se hizo cada vez más inaccesible para amplios sectores de los mismos.

Según los estimados de Abdala (2002), en el año 2000 el desempleo entre los jóvenes de 15 a 24 años multiplicaba por 2,5 el elevado desempleo general en la región. Si se toma el grupo de jóvenes de 15 a 19 años, la situación era aun peor: lo cuadruplicaba. Según los datos de la Organización Iberoamericana de la Juventud (Chilan Reyes, 2004) el desempleo de los jóvenes es cinco veces mayor al de los adultos mayores de 45 años. En el caso de Puerto Rico la tasa de desempleo entre los jóvenes, según el Censo y estudios recientes de la Oficina de Asuntos de la Juventud, está en el orden del 35%.

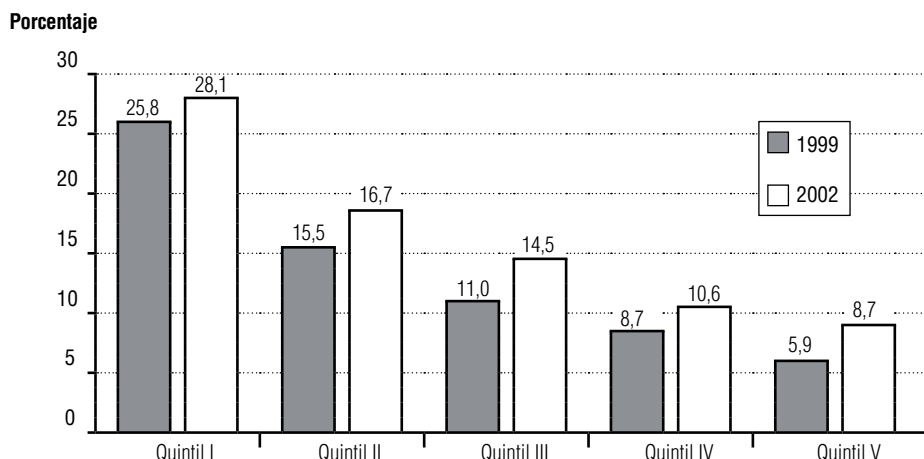
La incidencia del desempleo tenía un claro sesgo socioeconómico, como puede observarse en el Gráfico 3.

En 2002, la tasa de desempleo de los jóvenes ascendía a 28,1% en el 20% más pobre de la población, y era en cambio de 8,7% en el 20% más rico.

Las difíciles condiciones del mercado de trabajo crearon también fuertes tendencias a la precarización laboral. Surgió un amplio sector de contrataciones fuera de las normas legales –todo orden de formas de precarización del trabajo– y se conformó un vasto segmento de personas que si bien tienen trabajo, los ingresos del mismo no les alcanzan para superar el umbral de pobreza.

Gráfico 3

América Latina (17 países) tasa de desempleo entre los jóvenes de 15 a 29 años de edad, según quintil de ingreso per cápita del hogar, total nacional, alrededor de 1999 - 2002 (en promedios simples)



Fuente: Sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países, "La juventud en Iberoamérica" (CEPAL, 2004c).

Incluso los empleados en la economía formal tienen dificultades de supervivencia. Así los salarios mínimos eran en 1997 el 30% menores que los de 15 años atrás (Tokman, 1997).

DESARTICULACIÓN DE FAMILIAS

La pobreza tiene pesada incidencia sobre el debilitamiento del núcleo familiar. Cerca del 30% de las familias de la región tiene un solo titular: la madre pobre sola jefa de hogar. La desocupación continua, la precariedad, la imposibilidad de conseguir ingresos estables, el hacinamiento llevan a que el cónyuge masculino produzca lo que en psicología social se llama una "fuga" de una situación muy difícil. Ello no sólo se ha dado en los hogares más pobres. También se ha producido cuando las familias de clase media han sido tensadas al máximo por procesos que las han convertido en pocos años en "nuevos pobres". Fue el caso argentino en los noventa, donde las políticas aplicadas llevaron a que 7 millones de personas sobre 35 pasaran de ser estratos medios a ser pobres al perder sus bases laborales, y paulatinamente sus ahorros y su patrimonio.

Estudios de la Universidad de Buenos Aires (Tausk, 2002) indican que cuando hay desocupación prolongada, como sucedió en los noventa en el país con una tasa de desocupación que superó el 20%, las familias

pueden implosionar. Se produjo una tendencia a que en diversos casos “el cónyuge masculino tendió a autodestruirse y a destruir su núcleo familiar”.

BAJA ESCOLARIDAD

Los países latinoamericanos han hecho un gran esfuerzo por posibilitar el acceso universal a la educación primaria y han obtenido considerables avances. Sin embargo, el fenómeno de la pobreza persistentemente incide en la generación de altos índices de deserción. Muchos niños se ven obligados a trabajar para aportar ingresos a sus hogares; la OIT estima que 22 millones de niños de menos de 14 años trabajan en la región. Lo hace uno de cada cinco niños de esa edad en Perú, Ecuador y Bolivia. La desarticulación familiar también quita al niño la base estratégica de aliento y apoyo para seguir su ciclo escolar. La desnutrición, antes mencionada, es otra causal de deserción. El resultado es que en 2002 la media latinoamericana de terminación de la primaria era de 66,7%, y la de finalización de secundaria de sólo el 34,8% frente a las de 100 y 85% de los países de la OCDE. Lograba finalizar la universidad sólo el 6,5%. Entre el 20% más pobre, las cifras eran peores: el 52% no finalizaba la primaria, el 88% no terminaba la secundaria, y sólo un 0,9% se graduaba en la universidad.

DÉFICITS EN SALUD

Con progresos significativos, importantes núcleos de la población siguen fuera de cobertura alguna de salud, y ello fue agudizado por los procesos de privatización y la reducción de las coberturas estatales en la década del noventa. Entre otros resultados de esa situación, según los datos del Banco Mundial (2004), el 43% de las madres no recibe asistencia durante el embarazo y el 60%, en el momento del parto. En 2003 murieron 23 mil madres al dar a luz. La mortalidad infantil se halla seriamente incidida por la pobreza, la desnutrición, y la falta de acceso a salud, agua potable y alcantarillado. Multiplica por 15 la de países como Suecia y Noruega. En Bolivia uno de cada diez niños del 20% más pobre muere antes de cumplir 5 años de edad.

EXCLUSIÓN SOCIAL

El 23,6% de los jóvenes de 15 a 29 años está fuera del mercado de trabajo; y del sistema educativo, uno de cada cuatro. Esa situación genera tensiones enormes. Se trata de jóvenes virtualmente “acorralados”. No tienen cómo ingresar a la sociedad. Por otra parte, el trabajo y la escuela son marcos fundamentales para armar la red de relaciones sociales de un joven. Para ellos no hay tal posibilidad. Todo ello los deja en una situación de vulnerabilidad que en diversos casos los puede convertir

en “carne de cañón” para los grupos delincuenciales y las bandas de la droga. Es una de las explicaciones de la epidemia de violencia que sacude a la región. La mortalidad de jóvenes es de 134 por 100 mil; triplica la de España. De cada 100 muertes de jóvenes 77 son producto de la violencia (CEPAL, 2004b).

EL CONGELAMIENTO DE LA MOVILIDAD SOCIAL

La imposibilidad de entrar a la sociedad, las dificultades para obtener una escolaridad adecuada, los procesos de fragilización de clases medias y la conversión de parte de las mismas en nuevos pobres, y la polarización de las distancias sociales han llevado a rigidizar fuertemente la movilidad social. Una expresión muy clara de ello se da en el campo de la educación. A pesar de los avances en matriculación inicial, el 80% de los jóvenes que son hijos de padres que no terminaron la escuela primaria no logra tampoco finalizarla. *Según los cálculos de la CEPAL, se necesitan 12 años de escolaridad para no caer debajo del umbral de la pobreza.* Para estos jóvenes sin primaria las probabilidades de movilidad social son ínfimas.

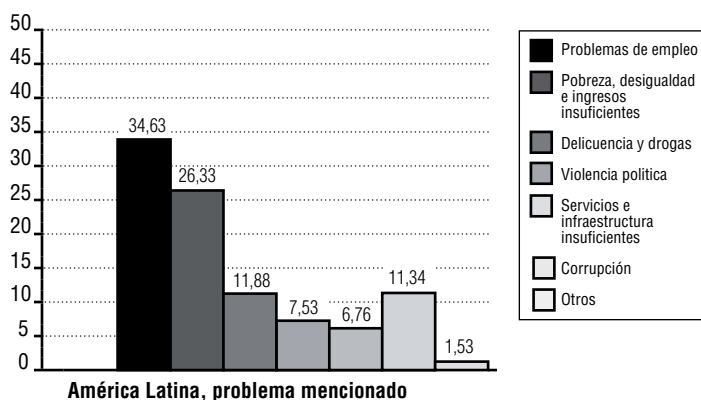
Todas estas tendencias, que están en franco conflicto con las expectativas legítimas de la población, con el potencial de producción de bienes y servicios de la región, e incluso sus niveles actuales de producto bruto per cápita, han creado un clima de marcado descontento que ha debilitado la gobernabilidad y ha generado una pronunciada inestabilidad política en diversos países.

Ello determina que cuando se pregunta a los ciudadanos sobre qué sistema político prefieren, la gran mayoría, más de dos tercios, elige la democracia. Pero cuando se les cuestiona sobre si están contentos con el funcionamiento de la democracia, una proporción aun mayor contesta que no, quieren una democracia de una calidad adecuada que dé respuesta a estos problemas (Latinbarómetro, 2005).

Interrogados sobre cuáles son los problemas más importantes de su país, los latinoamericanos colocan en primer lugar a distancia considerable los problemas antes mencionados:

Gráfico 4

La agenda ciudadana: principales problemas. Promedio América Latina, 2002

Porcentaje de la Población

Fuente: Elaboración propia. PRODDAL, Latinbarómetro (2002).

Los problemas sociales cotidianos como empleo, pobreza, desigualdad e ingresos insuficientes dominan totalmente el panorama, seguidos a cierta distancia por la corrupción.

La población tiene claras actualmente algunas de las causas principales de estas tendencias. Cuando se la interroga al respecto expresa su profundo descontento en las encuestas de opinión con las políticas ortodoxas duras aplicadas, primero por las dictaduras militares y luego, en los ochenta y en los noventa, que tuvieron entre sus direcciones una reducción en escala de las estructuras de protección social estatales, y del rol del Estado en lo social y la privatización de servicios públicos. O'Donnell (1993) describe con agudeza el proceso de desmantelamiento llevado a cabo:

Los sueldos, las condiciones de trabajo, y las perspectivas profesionales de los funcionarios del área social que están en contacto directo con los pobres y les ofrecen servicios (trabajadores de la sanidad, maestras, asistentes sociales) se deterioraron tremendamente. Algo semejante cabe decir de los funcionarios de la burocracia central que trabajan en la política social tanto en el plano nacional como, especialmente, el local. Es sabido que estas esferas del Estado han sido a menudo bastiones de clientelismo e ineficiencia, pero la blitzkrieg [operación de guerra rápida] desatada contra ellas con el propósito de reducir el déficit fiscal o por mero antiestatismo no hizo nada por mejorar su situación. Por el contrario en varios países esa ofensiva prác-

ticamente amputó el brazo del Estado más necesario para llevar a cabo políticas sociales razonablemente eficaces.

La extendida protesta social por la situación que explota de diversas maneras según el contexto histórico tiene razones muy concretas. El tipo de reformas practicado no ha mejorado, sino en diversos casos empeorado los problemas de amplios sectores restándoles las limitadas protecciones del pasado. Por otra parte ha demostrado ser falaz la justificación que con frecuencia las acompañó, la idea del modelo del derrame, según el cual la receta aplicada en macroeconomía llevaría a buenos niveles de crecimiento que se derramarían a los pobres y por ende sólo se requería paliar su déficit mientras ello se producía. El goteo no se produjo, y no es de extrañar dados los altísimos niveles de inequidad que hacen que en los casos en que haya crecimiento, el mismo tienda a concentrarse sólo en los sectores con mayor posibilidad para cooptarlo.

El derrame que se produjo fue de otra índole, como lo señala Alicia Kirchner, actual ministra de Desarrollo Social de la Argentina (2005):

Los vínculos y relaciones entre el Estado y la sociedad civil cedieron lugar, en ese contexto, al fundamentalismo del mercado, como punto neurálgico desde donde la política social y económica era pensada y conducida. Frente al predominio de fuerzas puramente financieras y el desplazamiento de las políticas sociales estatales, la sociedad civil vio erosionadas sus bases de contención y muchas de sus formas organizativas fueron avasalladas. El efecto de todo este proceso es el que hoy vivimos casi todos los países de América Latina y que *se derrama en situaciones de pobreza y exclusión*.

Todas las condiciones anteriores presionaron por fuertes cambios políticos, y las poblaciones entregaron mandatos de renovación integral de las políticas económicas y sociales. Surgió en ese marco en diversos países de la región la nueva generación de políticas sociales que tratan de dar respuesta. Parte de la base de que estos problemas no son de responsabilidad individual, ni se van a solucionar a través de la “mano invisible” del mercado, sino que es imprescindible que el Estado asuma un papel central respecto a ellos. Así, en Brasil, el ministro de Desarrollo Social, Patrus, y el asesor Presidencial, Frei Betto, resaltan la necesidad de enfrentar el hambre con un gran programa público convocante de toda la sociedad: “Hambre Cero es una decisión del Gobierno de encuadrar el problema del hambre como una cuestión nacional central y no como una fatalidad individual” (Ananias y Betto, 2004).

El Estado da la cara a través de expresiones de este orden diciendo que en una sociedad democrática le corresponde restaurar los derechos que se están violando.

En Argentina, el presidente Néstor Kirchner (2004) señala que el Estado “debe orientarse centralmente a crecer y reinstalar la movilidad social ascendente que caracterizó a la Argentina. Educación y salud, políticas de primera calidad, protección y promoción social de los que más necesitan, deben ponerse al servicio del objetivo de expatriar el escarnio de la pobreza”.

Crear oportunidades reales para que haya movilidad social no es nuevamente un tema personal, sino que la política pública debe jugar un rol destacado al respecto.

En México, explicando por qué se crea el Programa Oportunidades, el presidente Vicente Fox (2003) indicó que “la superación de la pobreza es uno de los mayores retos que enfrenta el México del siglo XXI. Por eso nos propusimos impulsar un programa integral de desarrollo social y humano, para rescatar a millones de personas y comunidades de la exclusión y marginación”.

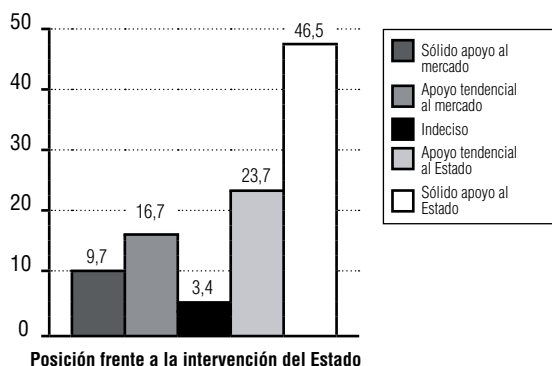
La ciudadanía reclama en la región por un nuevo rol mucho más activo y presente de las políticas públicas, que debe tener una de sus expresiones mayores en el área social. Desde ya ese reclamo viene acompañado de exigencias de eficiencia, transparencia, profesionalismo, eliminación de la corrupción y del clientelismo, de un nuevo tipo de política pública con gerencia social de primera calidad.

La expectativa respecto a las políticas públicas puede observarse en las siguientes respuestas:

Gráfico 5

Posición frente a la intervención del Estado en la economía.
Promedio America Latina, 2002

Porcentaje de la población



Fuente: Elaboración propia. PRODDAL, Latinbarómetro (2002).

El 70,2% de la población apoya la intervención del Estado en la economía; de ese porcentaje el 46,5 en forma tendencial, y el 23,7 de modo sólido.

En ese marco América Latina está discutiendo activamente sobre el diseño de políticas sociales renovadoras y las condiciones para su implementación eficiente.

A continuación se encaran algunos de los temas centrales de ese debate cuyas conclusiones se están plasmando en nuevos perfiles de políticas y proyectos.

EJES DEL DEBATE SOBRE LAS POLÍTICAS SOCIALES

La región está en plena ebullición en materia de política social. Impulsado por las demandas apremiantes de la ciudadanía, se observa un proceso activo de choque entre las concepciones usuales que dieron resultados limitados, y la búsqueda de nuevas ideas superadoras de las mismas. Es un verdadero proceso de transición paradigmática, en donde como sucede en estos casos, el paradigma preexistente no se retira de un día para otro, sino que se resiste fuertemente. Los cambios se dan en medio de intensos debates, que están siendo resueltos en primer lugar por la evidencia empírica recogida de tantas experiencias frustradas. Algunos de los principales términos del debate son los que se resumen sintéticamente a continuación.

AYUDA VS. DERECHO

En la concepción convencional, la política social es un gesto de conmiseración con “los perdedores”, con quienes quedaron atrás y no fueron capaces de salir adelante solos. Se trata de ayudarlos en forma temporera, por períodos limitados, y se les hace sentir de mil formas que deben estar agradecidos y que deben ver cómo salen adelante antes que la ayuda se termine. Este acercamiento se conoce en la literatura como asistencialista y ha sido fuertemente cuestionado.

En la nueva visión, dinamizada por los procesos de democratización y de construcción de ciudadanía, la percepción es muy diferente. Se parte de la base de que en una sociedad democrática es responsabilidad del Estado, como representante del cuerpo social, asegurar a *todos* los ciudadanos sus derechos básicos. Ello quiere decir no sólo los derechos políticos o jurídicos tradicionales, sino los derechos sociales. Aspectos básicos como la alimentación, la salud, la educación, las oportunidades de trabajo y, en general, un mínimo que permita subsistir con dignidad deben ser garantizados a todas las personas. La construcción de ciudadanía será ficticia si ello no se asegura.

En esa visión, la política social se fundamenta en el reconocimiento de un derecho que corresponde a todos los habitantes de un país. No es

un favor a los perdedores, sino la aceptación de una responsabilidad por devolverles el ejercicio pleno de sus derechos como ciudadanos.

Esta concepción ha sido recogida en muchas constituciones de la región, y la Asamblea General de la ONU la reconoció expresamente ya en 1989, proclamando el derecho de todo ser humano al desarrollo. El artículo 2 de la Resolución de la ONU declara que el principal responsable por garantizar el derecho al desarrollo es el Estado.

FOCALIZACIÓN VS. UNIVERSALISMO

Los años noventa vieron en América Latina la primacía del enfoque que se llamó “focalizado”. De acuerdo al mismo se diseñaban los programas tratando de llegar directamente a segmentos específicos, generalmente a los grupos de alta vulnerabilidad. Se volcaron grandes esfuerzos para ubicar a quiénes debían ser beneficiarios, buscando pruebas de pobreza e indigencia. Las asignaciones programáticas de políticas sociales priorizaban los mismos. La decisión partía del hecho de que los recursos asignados al ámbito social eran muy acotados y debía buscarse la optimización de impacto. A pesar de que algunas de sus intenciones eran válidas, la focalización ha sido muy controver-sial porque tendió a transformarse en una situación de “políticas pobres para los pobres”.

Entre las críticas principales, se han mencionado los aspectos negativos que tiene el identificar a los pobres y generar en torno a ellos un clima de desvalorización, que tiene diversas repercusiones, incluyendo su autoestima. Se verificó también la ruptura de lazos al interior de las comunidades pobres en la carrera por obtener los beneficios. Además, se crearon condiciones favorables al clientelismo, con mecanismos que permitían que algunos (técnicos o políticos) decidieran si una familia o persona reunía o no los criterios para entrar y permanecer en un programa. Por otra parte, llevar adelante con eficiencia técnica los diversos pasos de los procesos de focalización significaba también contar con instancias altamente eficientes. Ésa no era la situación justamente porque el sector público había quedado muy debilitado por las reformas destinadas a reducir el aparato de Estado.

Según Montaña (2003), estudios realizados en México y programas como Madres Comunitarias en Colombia, Vaso de Leche en Perú, Centros Infantiles en Bolivia, entre otros dan cuenta de los conflictos generados en las comunidades y hasta en las familias por la práctica de la focalización. Porque además de las dificultades intrínsecas a la focalización, están las del mercado, que ni es transparente ni “focaliza” por igual.

De ahí que con posterioridad haya surgido con fuerza en la región la idea de que es necesario replantear esa visión y volver a pensar en las ventajas de las políticas universalistas que son la matriz básica de

entrega de servicios en países de punta en el mundo como los nórdicos (Finlandia, Noruega, Suecia, Islandia, Dinamarca) y países exitosos del Sudeste Asiático, como Corea y Malasia. Tal como afirmáramos en el capítulo II, Finlandia, por ejemplo, actualmente líder mundial en diversas áreas como competitividad, progreso tecnológico y transparencia según los *rankings* del Foro de Davos y de Transparency Internacional, se ha “reinventado” a sí misma en los últimos 35 años, pasando de ser una sociedad agrícola a una sociedad tecnológica avanzada. En la base de ese desarrollo está la potenciación de su población a través de una fuerte inversión y la prestación de servicios universales de educación, salud y otros campos. Entre otros resultados, su capacidad de generación y absorción de tecnología es muy relevante y en la última medición de conocimientos a jóvenes del mundo desarrollado obtuvo el primer puesto (prueba PISA, Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo-OCDE, Informe 2005).

Sin pretender copias, la visión de que la calidad de la población de un país debe ser protegida es hoy planteada activamente por amplios sectores de la región. Ella se suma a la idea previamente expuesta de que en realidad no debería haber mayor discusión al respecto porque se trata de derechos básicos de las personas en una sociedad democrática.

Entre muchas otras nuevas experiencias que se fundaron sobre esa nueva visión se encuentra el Programa para el Desarrollo Humano de la Ciudad de Buenos Aires (2005). En su visión se expresa que “los lineamientos básicos de la intervención diseñada tienden a la universalización de las políticas sociales y a recuperar la centralidad del Estado en el vínculo directo con el ciudadano, siempre con el apoyo y el acompañamiento de la sociedad civil”.

Por otro lado, la universalidad aparece como una forma de recuperar el derecho a la cobertura para amplios sectores de informales, que los enfoques de protección basados en la población empleada dejaban afuera. Debemos reconocer que la informalidad es hoy la realidad cotidiana del 60% de la mano de obra activa de la región. Esta población no lograría nunca superar su condición de pobreza si prevalecen las políticas focalizadas. Sólo las políticas universalistas permitirán que se les reconozca a ese vastísimo sector sus derechos sociales básicos.

Un subproducto de las estrategias centradas en la focalización fue que el mensaje subyacente sacó del debate la obligación del Estado de garantizar derechos universales a la población. La discusión sobre los aspectos técnicos de la segmentación reemplazó a la gran discusión sobre los derechos sociales de los ciudadanos. Asimismo, la idea de que hacer política social es generar programas y proyectos con metas específicas desplazó a la visión de la política social como política mayor orgánica, de

metas de largo plazo, y que debería conformarse no como una política de un gobierno determinado, sino como política de Estado.

Los programas y proyectos son imprescindibles pero no sustituyen a esta política de Estado en la que deberían insertarse. Esa política debería entre otros planos definir las grandes prioridades, las fuentes de recursos de largo plazo, los criterios para asignar recursos, las estrategias para conformar capacidades institucionales en gerencia social y las políticas de alianzas. El gran desafío que tiene Puerto Rico es justamente pasar de una concepción de proyecto, que ha animado la experiencia de Comunidades Especiales, para convertirlo en una política pública de largo plazo, con recursos consistentes y profundización de la orientación con que muy bien se inició.

ASISTENCIALISMO VS. CREACIÓN DE TRABAJOS

Una expresión popularizada en la región ha sido la de que “más vale enseñar a pescar que entregar pescado”. Con frecuencia se ha usado para descalificar a políticas sociales centradas en la ayuda inmediata. Como dijimos, este tipo de políticas se ha denominado “asistencialista”.

La realidad ha demostrado ser más compleja. Es difícil enseñar a pescar si previamente no se garantiza la supervivencia de condiciones mínimas para el candidato a pescador. La magnitud de las cifras de pobreza extrema en la región determina múltiples situaciones de emergencia social donde el apoyo debe ser urgente. Muchos de los daños producidos por la pobreza tienen una característica especial: son irreversibles. Si un niño no se alimenta bien hasta los tres años, una parte de sus capacidades neuronales queda destruida. Si tiene deficiencias alimentarias en su etapa de crecimiento, su esqueleto óseo se verá afectado. Si una madre no tiene asistencia durante el embarazo y en el parto, sus riesgos aumentan considerablemente. Como bien señala el Programa Oportunidades de México no hay mayor discusión al respecto ya que es ampliamente reconocido que “la pobreza contribuye directamente a enfermar y morir prematuramente”.

El Informe de la Comisión Latinoamericana y del Caribe para el Desarrollo Social, presidida por Patricio Aylwin (1995), ex presidente de Chile, encontró que el 50% del ingreso de los pobres en la región venía de los supuestos programas asistencialistas. Si ellos se reducían significativamente, sus condiciones de supervivencia ingresaban en crisis profunda.

La experiencia ha demostrado que el desafío es doble. Es imprescindible apoyar de inmediato a quienes lo necesitan, pero al mismo tiempo se trata de hacerlo a través de programas que los capaciten, califiquen, conviertan en empleables, que les proporcionen herramientas para poder insertarse laboralmente; que los apoyen con microcréditos y otras modalidades para permitirles generar, a través de su trabajo, un ingreso. Ello

se está intentado en diversos países de la región y la experiencia, aunque de corto plazo, de la OCEPR va justamente en la dirección correcta.

El gran desafío es, entonces, cómo generar nuevos diseños de políticas sociales que logren atender las urgencias e ir iniciando el camino de la superación a través de la formación y la capacitación para generar un ingreso propio. Ello requiere nuevas modalidades de políticas sociales y dosis considerables de gerencia social eficiente.

CENTRALIZACIÓN VS. RED

En años anteriores primó en la región la idea de que la desarticulación normalmente predominante en el campo social con múltiples programas en marcha simultáneamente en diversas áreas del gobierno debía enfrentarse creando una autoridad social, una instancia centralizadora, que eliminara superposiciones y concentrara el manejo de las políticas sociales.

Nuevamente, la realidad ha demostrado exceder en complejidad a los supuestos sobre ella. La experiencia de la región indica que en los países existen diversas instituciones que operan en el ámbito social. Hay ministerios sociales, de educación, salud, vivienda y otros organismos de diverso tipo, por lo que intentar imponer una autoridad única suele generar un campo de confrontación interagencial de grandes proporciones. Los organismos se resistirán a su modo y se redoblará la pelea por presupuestos y recursos escasos, así como por personal calificado.

En cambio la idea de construir redes con un punto focal de coordinación puede ser mucho más productiva y eficiente. Otra vez, Puerto Rico aparece a la vanguardia porque la idea con que organizó la OCEPR fue que sirviera de instancia de coordinación y el cargo máximo de dirección en la propia ley que crea la Oficina se llama coordinador/a general.

Aun así, lograr una coordinación efectiva entre instancias gubernamentales parece ser difícil en todas partes. Las resistencias burocráticas a la innovación no son patrimonio de ningún país, sino que están presentes en diversos grados en todas partes. Pero, como en otros campos de la gestión pública, la incorporación de la dimensión local fortalece significativamente la posibilidad de las políticas sociales de llegar con efectividad al ciudadano, obtener su participación y rediseñarse continuamente en función de los resultados en el terreno.

El papel de las regiones y los municipios aparece como fundamental para desarrollar un esquema de ese tipo. Por ende, utilizar a fondo sus potencialidades, descentralizando y coordinando estrechamente las acciones ministeriales con ellos, parece un modelo mucho más flexible y útil que los previos centralizadores.

Hacia estas direcciones, redes y dimensión local se orienta en gran medida la nueva generación de políticas sociales de la región. Lo

importante es desarrollar, de común acuerdo, con los diversos espacios e instancias que participan en la instrumentación de la política social protocolos de trabajo que permitan optimizar el esfuerzo de coordinación. Estos protocolos pueden desarrollarse para los distintos problemas, programas e iniciativas que se busquen coordinar.

INDIVIDUO VS. FAMILIA

¿Cuál debe ser el foco de la política social? Normalmente, ésta se ha encaminado a ayudar a grupos específicos: jóvenes desocupados, madres adolescentes, personas de la tercera edad, niños desprotegidos, etcétera. Los diseños se pensaban a partir de las características de cada uno de los grupos vulnerables.

La nueva generación de políticas está incorporando como foco a la unidad familiar. La consideración es que hay que apostar a la familia. Las personas forman parte de familias, bajo diferentes versiones de ella, y ése es su ámbito natural.

Capitalizar, empoderar y fortalecer la familia prevendría y ayudaría a resolver muchos de los problemas de carencias que tienen como personas. La familia en sí es la primera red de protección en situaciones de emergencia y también en la cotidianidad para asuntos de alimentación, salud, educación, capacitación y otros.

Si la familia funciona bien se pueden esperar mejores logros en todos esos campos. Esto, además de sus roles insustituibles en el plano afectivo, psicológico, emocional, espiritual. Las familias disfuncionales hacen mucho más difícil superar los problemas de pobreza, individual o colectivamente.

Por ello, algunos de los programas más avanzados de la región buscan como objetivo de la política social el fortalecimiento de las familias. Varios programas identifican a la familia como la unidad básica de ejecución del programa y su fortalecimiento como una meta esencial del mismo.

Esta nueva estrategia parece tener razones muy fundadas. En América Latina la familia es la forma de vivir. Las familias nucleares son el 58% de las familias y si se les suman las familias extendidas entre ambas significan el 91,5% de todas las familias, como puede verse en el Cuadro 2.

Sin embargo, es preciso reconocer que en las relaciones al interior de las familias la reciprocidad no se da en forma automática, y que hay desigualdades grandes en el acceso y manejo de recursos entre hombres y mujeres. De ahí que los programas sociales deban buscar también equilibrar la estructura de poder al interior de la familia, de forma tal que todos sus integrantes tengan igualdad de oportunidades de desarrollo. Dejar de ver a la familia como unidad armónica ha sido quizás uno de los aportes de los estudios de género más importantes de los últimos años.

Cuadro 2

América Latina (17 países): tipos de familia y hogar que tienen los jóvenes entre 15 y 29 años, 1999-2002 (en promedios simples)

	Tipos de hogar/familia					Total
	Nuclear	Extendida	Compuesta	Unipersonal	Hogar sin núcleo	
Total jóvenes 2002	58,0	33,5	3,3	1,1	4,2	100
Total jóvenes 1999	57,2	34,6	2,9	1,0	4,2	100
Total hombres 2002	58,4	32,2	3,1	1,5	4,8	100
Total hombres 1999	57,5	33,5	2,9	1,5	4,6	100
Total mujeres 2002	57,5	34,7	3,4	0,7	3,7	100
Total mujeres 1999	56,9	35,7	2,9	0,6	3,8	100
Total jefes 2002	69,4	10,6	1,7	9,1	9,2	100
Total jefes 1999	68,3	11,6	1,8	9,0	9,4	100
Total jefes hombres 2002	73,3	9,9	1,8	7,8	7,2	100
Total jefes hombres 1999	72,5	11,1	1,7	7,8	7,0	100
Total jefas 2002	52,0	14,1	1,5	14,3	18,1	100
Total jefas 1999	48,5	14,5	2,0	14,6	20,4	100

Fuente: Sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países. "La juventud en Iberoamérica" (CEPAL, 2004c).

A pesar de que la unidad familiar en América Latina muestra asimetrías e imperfecciones, las encuestas a jóvenes en diversos países de la región (CEPAL, 2004b) muestran que ésta sigue siendo una de las instituciones más valoradas y respetadas. Especialmente cuando se compara con otras, en las cuales los jóvenes tienen poca confianza. Los jóvenes siguen viendo el ámbito familiar como su base afectiva, como un lugar donde pueden manifestarse plenamente, volcar sus confidencias y encontrar guías auténticas y válidas. Aun en países que han experimentado cambio rápidos, como es el caso de Puerto Rico, la familia sigue siendo la institución más confiable de la sociedad.

Los jóvenes tienen relaciones de alta positividad con sus padres como puede observarse en el cuadro siguiente:

Cuadro 3

México y Bolivia: percepción de la relación con los padres (en porcentajes)

	México		Bolivia*	
	Padre	Madre	Padre	Madre
Buena	73,7	88,9	77,4	90,2
Regular	15,3	7,9	17,0	8,5

	México		Bolivia*	
	Padre	Madre	Padre	Madre
Mala	1,8	1,1	4,5	0,9
Otro **	9,2	2,1	-	-

Fuente: Encuestas de juventud de ambos países. Incluido en CEPAL (2004c), "La Juventud en Iberoamérica".

* En la encuesta boliviana se han agrupado las categorías "muy buena"/"buena" en "buena", "mala"/"pésima" en "mala".

** Incluye las categorías "no convivo con él/ella", "no especificado" y "no existe información" que se encuentran en la encuesta mexicana.

Sólo un porcentaje muy pequeño, inferior al 2% en México y al 5% en Bolivia, tiene malas relaciones.

Ese mismo estudio confirma que la gran mayoría de los jóvenes ven a la familia como un lugar en donde los conflictos se solucionan a través del diálogo.

LAS NUEVAS POLÍTICAS SOCIALES EN MARCHA

En toda la región se han iniciado experiencias de nuevo cuño, orientadas por el paradigma renovador que está surgiendo de los debates referidos y la presión ciudadana por resultados sociales mejores.

Se refieren a renglón seguido algunos programas que están teniendo fuertes impactos y se han convertido en referencia internacional. Ellos no agotan la amplia lista agregable, pero permiten ilustrar las líneas del proceso de cambio en la visión de la política social que empieza a avanzar.

CHILE SOLIDARIO

Hoy, 21 de mayo del 2002, podemos y debemos fijarnos un gran objetivo: ¡Chile libre de miseria! ¡Nadie sometido a la indignidad, a la humillación de tener que recurrir a la caridad ajena para poder sobrevivir! [...]

Son aproximadamente 200.000 familias, en la gran mayoría de estos casos se trata de familias, personas que están fuera de la red social, que muchas veces ni siquiera conocen los beneficios a los cuales tienen derecho [...]

A estos hermanos chilenos, a quienes la vida les ha sido tan adversa, queremos tenderles una mano solidaria y generosa. Por eso hablamos de este nuevo programa "Chile Solidario": por primera vez en nuestra historia las personas más pobres dentro de los pobres tendrán garantizado el acceso a la salud, la educación, la previsión social. ¡Así construimos un Chile

justo y solidario! (Mensaje del presidente de Chile, Ricardo Lagos, al Congreso de la Nación el 21 de mayo de 2002).

El Sistema Chile Solidario creado por la administración del presidente Ricardo Lagos tiene por finalidad enfrentar la extrema pobreza. Sus metas son llegar a 225 mil familias, cerca de un millón de personas.

El programa tiene carácter prioritario para el Gobierno. Las razones principales que lo fundamentan, según sus documentos constitutivos, son las siguientes:

- Pese a los avances observados en la reducción de la pobreza en Chile, a partir de 1996, se constata un estancamiento en la evolución de la incidencia de la indigencia.
- Las características de la indigencia han cambiado; quienes la viven hoy son más vulnerables que hace diez años por la carencia de herramientas para acceder a un mercado laboral con crecientes exigencias.
- Subsiste un núcleo de “pobreza dura”, no permeable a los programas sociales convencionales y a las estrategias de intervención públicas existentes hasta ahora en nuestro país.
- La indigencia y la pobreza son dinámicas (hay cambios en quienes son más pobres), principalmente debido a los problemas de ingresos y empleo.

El Estado chileno ha decidido no esperar las demandas de las familias sino salir a buscarlas activamente. Establece una relación con cada familia a través de un apoyo familiar directo durante dos años, con sesiones de trabajo en su propio domicilio.

El Sistema no atiende a individuos sino a la unidad familiar como conjunto. Se firma un contrato con cada familia especificando sus derechos a recibir apoyos y fijando los compromisos que adquiere en materia de educación de los niños, salud y aceptación de ofertas de trabajo.

El programa trata de combinar asistencia con promoción. Entrega tres tipos de componentes:

- El mencionado apoyo psico-social y un bono de protección familiar también por dos años.
- Subsidios monetarios garantizados cuando proceden.
- Acceso preferente a programas de promoción social y prestaciones laborales de previsión social.

Los beneficios que recibe la familia no se consideran ayudas sino derechos garantizados.

Las lógicas de pro actividad, centro en la unidad familiar, interacción de diversos beneficios, relación personal, consideración de la ayuda como derecho, y combinación de asistencia y promoción rompen con las lógicas de los programas convencionales.

El Cuadro 4, preparado por la Dirección de Presupuestos de Chile, da cuenta con precisión de algunas de las principales innovaciones que supone Chile Solidario respecto a los programas tradicionales.

Cuadro 4

Diseños institucionales para enfrentar la pobreza extrema. La experiencia de Chile

Dimensión	Antes de Chile Solidario	Sistema Chile Solidario
1. Rol del Estado	<p>Rol pasivo</p> <p>Las prestaciones sociales del Estado a este grupo de chilenos se entregaban en base a la demanda de los potenciales beneficiarios a los servicios públicos que las administran. Esto significa que aquellos individuos o familias más necesitados que se encontraban aislados y desinformados respecto de la red instalada del Estado (muchas veces los más necesitados) accedían en menor medida a las prestaciones.</p>	<p>Rol proactivo</p> <p>A través de su red nacional, el Sistema Chile Solidario supone un rol activo del Estado en la identificación de las familias más necesitadas para buscar que las prestaciones públicas lleguen efectivamente a los que más lo necesitan y de organización de focalización de estas prestaciones públicas de acuerdo a las necesidades específicas de cada familia, mediante un trabajo directo y personalizado con cada una de ellas. Este trabajo directo se realiza por medio de un Apoyo Familiar asignado para cada familia integrada al sistema que brinda apoyo personalizado durante 24 meses por medio de sesiones de trabajo periódicas en su domicilio.</p>
2. Foco de intervención	<p>Individuo</p> <p>Las prestaciones tradicionales como el Subsidio Único Familiar (SUF) y las Pensiones Asistenciales (PASIS) estaban organizadas para atacar los problemas sociales de la población a nivel individual, sin tomar en cuenta las características del núcleo familiar en el que el individuo estaba inserto.</p>	<p>Familia</p> <p>El Sistema Chile Solidario tiene como foco de su intervención la unidad familiar, abordándose los problemas individuales de sus miembros en el contexto de la situación específica de la familia en que está inserto. Es así como en conjunto con la entrega por 24 meses de un Bono de Protección a la Familia, se celebra un Contrato Familiar específico con cada familia y se le asegura el acceso a las redes de beneficios existentes en la actualidad según las características particulares de cada una de ellas.</p>
3. Forma de entrega de las prestaciones sociales	<p>Prestaciones dispersas</p> <p>Las prestaciones sociales para este grupo de la población se encontraban dispersas en un gran número de instituciones y programas que muchas veces no interactuaban entre sí y tenían lógicas de operación y de focalización diversas. Esto se traducía en la existencia de más de 90 programas dirigidos hacia los sectores de escasos recursos que no necesariamente tienen objetivos específicos concordantes entre sí ni criterios de elegibilidad uniformes.</p>	<p>Sistema Integrado de prestaciones</p> <p>El Sistema Chile Solidario supone la integración de las prestaciones dirigidas a este grupo de la población en un Sistema coherente y coordinado, con una institucionalidad única, lo que permite potenciar las diversas prestaciones y potenciar su efectividad. Para ello se concentra la responsabilidad y recursos orientados al apoyo de las familias en extrema pobreza en MIDEPLAN, transformándolo en el responsable de la red de protección social del gobierno.</p>

Cuadro 4 - Continuación

Dimensión	Antes de Chile Solidario	Sistema Chile Solidario
4. Integración asistencia - promoción	<p>Escasa</p> <p>La dispersión institucional y programática existente hacía que las diversas prestaciones respondieran alternativa-mente a un criterio asistencial o promocional sin que éstas se complementarían efectivamente.</p>	<p>Combinación coherente de asistencia y promoción</p> <p>El Sistema Chile Solidario integra de manera coherente y en función de los requerimientos de cada grupo familiar intervenciones de tipo asistencial y promocional, monetarias y no monetarias, de manera de enfrentar de forma coherente las diferentes dimensiones de la extrema pobreza en cada familia, y entregarle herramientas para superar esta condición más allá de la mera asistencia. Para ello los instrumentos claves son el trabajo del apoyo familiar designado para cada familia integrada al Sistema y el Contrato Familiar suscrito por cada una de ellas, en el cual se comprometen a cumplir determinados compromisos considerando el punto de partida específico de cada caso.</p>
5. Forma de acceso a subsidios	<p>Por postulación</p> <p>El Sistema de acceso para estas prestaciones suponía la postulación de las familias a un cierto número de cupos asignados anualmente. Esto muchas veces implicaba que las familias más pobres debían quedarse en listas de espera ante la posibilidad de la liberación o aumento de cupos.</p>	<p>Garantizados como derecho</p> <p>El Sistema Chile Solidario cambia radicalmente la lógica de acceso a las prestaciones monetarias tradicionales para las familias más pobres, instituyéndolo como un derecho garantizado. Esto permite asegurar una mejor focalización de estas prestaciones y empodera a las familias más pobres ante el Estado. La garantía se fija en un plazo de doce meses contado desde el ingreso de la familia al Sistema.</p>
6. Rol de la familia ante las prestaciones	<p>Rol receptor</p> <p>Una vez asignadas las prestaciones, la familia asumía un rol pasivo como simple receptora de las mismas, sin que existiera un compromiso de la familia por orientar sus conductas hacia el mejoramiento de su situación.</p>	<p>Compromiso de esfuerzo familiar</p> <p>La incorporación de las familias al Sistema Chile Solidario tiene como requisito fundamental la firma de un contrato formal de la familia por el mejoramiento de sus condiciones. En este documento la familia se compromete formalmente a esforzarse por mejorar sus condiciones en un programa a 24 meses. Algunos de los requisitos son, por ejemplo, la asistencia escolar de todos los menores, controles periódicos de salud de los adultos mayores y la obligación de aceptar ofertas de trabajo que le sean realizadas al jefe de familia si está en condiciones de trabajar.</p>
7. Incentivos al beneficiario para superar su condición	<p>Ninguno</p> <p>Los beneficios se entregaban de manera incondicional sobre la base de antecedentes socioeconómicos (ficha CAS) al momento de postular. En caso que dicha condición mejorara, se perdían los beneficios, desincentivando el esfuerzo por generar mayores ingresos autónomos por parte de las familias.</p>	<p>Estructura de incentivos promueve la superación de extrema pobreza</p> <p>A través de las condiciones que impone el Contrato Familiar y de la estructuración de la intervención en el tiempo, Chile Solidario impone a la familia una estructura de incentivos que la impulsa a mejorar sus condiciones. Esto último está incorporado a la forma decreciente con que se entrega el Bono de Protección a la Familia en los primeros 24 meses de intervención intensiva, periodo durante el cual se le van abriendo oportunidades a la familia para ir mejorando sus ingresos autónomos. Al cabo de los 24 meses el Bono se transforma en un bono de egreso y se mantienen los demás subsidios.</p>

Fuente: Dirección de Presupuestos.

BOLSA FAMÍLIA DE BRASIL

El programa *Bolsa Família* de Brasil busca contribuir a alcanzar cinco de las Metas del Milenio, según fueron consignadas por las Naciones Unidas:

- Erradicar la extrema pobreza y el hambre, por medio de la transferencia directa de renta.
- Enseñanza básica universal, por medio del acompañamiento de matrícula y asistencia frecuente a la escuela (condicional de educación).
- Promover la igualdad entre ambos sexos y la autonomía de las mujeres, por medio de la priorización de la mujer como destinataria de los beneficios.
- Reducir la tasa de mortalidad infantil, por medio del acompañamiento de vacunación, y del crecimiento y desarrollo de los infantes (condicional de salud).
- Mejorar la mortalidad materna, por medio del acompañamiento del embarazo, parto y puerperio (condicional de salud).

A través de su Ministerio Social, Brasil está implementando en la actualidad los siguientes programas sociales básicos:

- Fome Zero (*Hambre Cero*).
- Bolsa Família (*Bolsa Familiar*).
- Programa de Atenção à Pessoa Idosa (*Programa de atención a los ancianos*).
- Programa de Atenção Integral Família (*Programa de atención integral a la familia*).
- Atenção às Pessoas Portadoras de Deficiência (*Atención a Personas con discapacidad*).
- Programa de Combate à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes (*Programa de combate a la explotación sexual de niños y adolescentes*).
- Atenção à Criança de Zero a Seis Anos (*Atención a los niños de cero los seis años*).
- Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (*Programa de erradicación del trabajo infantil*).

- Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano (*Programa destinado al agente joven de desarrollo social y humano*).

Bolsa Família se creó por decisión del presidente Luiz Inácio Lula da Silva quien resolvió unificar los beneficios sociales otorgados por el Gobierno Federal en un solo programa. Se unificaron así *Bolsa Escola*, *Bolsa Alimenticia*, *Carton Alimentito* y *Auxilio Gas*.

Este es el mayor programa de transferencia de fondos de la historia del Brasil. Está destinado a llegar a todas las familias del país en situación de pobreza, otorgándoles una renta per cápita de hasta 100 reales mensuales.

Está presente en 55.542 municipios del país, y atendía en junio de 2005 a más de 7 millones de familias. La meta era llegar a final del año a 8,7 millones de familias y aplicar en ese mismo año un total de 6,5 billones de reales.

El programa ha ido creciendo continuamente. En 2003 benefició a 3,6 millones de familias, el 32% de las familias pobres, y tenía un presupuesto de 3,4 billones de reales. En 2004 pasó a atender 6,5 millones de familias, el 59% de las familias pobres, con un presupuesto de 5,7 billones de reales. En el año 2005 se proponía atender al 70% de las familias pobres.

El programa asocia la transferencia de beneficios financieros al acceso a derechos sociales básicos, a saber: salud, alimentación, educación y asistencia social. Sus metas son:

- Alivio inmediato de la pobreza extrema, por medio de la transferencia directa de subsidios a las familias beneficiarias.
- Ruptura del ciclo intergeneracional de pobreza, por medio de las condiciones que refuerzan los derechos sociales en las áreas de la salud y educación.
- Desarrollo de las familias, por medio de los programas complementarios, que son acciones conjuntas de los gobiernos y de la sociedad, en las áreas de creación de trabajo y renta, alfabetización, microcrédito y desarrollo social, entre otras, centradas en las familias beneficiarias del programa *Bolsa Família*.

El programa es ejecutado a través de una asociación entre el Gobierno Federal, los estados y los municipios, orientado a potencializar las acciones de todos en el combate contra la pobreza.

Siguiendo los desarrollos que ha hecho Brasil en materia de participación ciudadana, los municipios que se adhieren al programa *Bolsa Família* deben conformar un Consejo o Comité de Acción Social. Se exi-

ge que haya paridad entre el Gobierno y la sociedad en la composición de los Consejos. Estos acompañan, monitorean, evalúan y fiscalizan la política de transferencia de recursos e inclusión social.

Las características principales del programa son:

- Atención a toda la familia y a sus miembros individualmente.
- Beneficio preferentemente pago a la mujer.
- Pago directo a la familia, por medio de tarjeta bancaria.
- Autonomía de la familia en el uso de los recursos financieros.
- Atención a las familias pobres y extremadamente pobres.
- Unión de esfuerzos entre las tres entidades de la federación.
- Participación de la sociedad.
- Cobertura nacional, teniendo como referencia estimada de las familias pobres en todo el país y por municipio.
- Compromiso-contrapartidas de las familias en las áreas de salud y educación.

Bolsa Família se basó en el exitoso programa *Bolsa Escola*. Aplicado por vez primera en Brasilia por el gobernador Cristovan Buarque, el programa entrega un salario mínimo a cada familia pobre comprometiéndose las familias a mantener a sus hijos en la escuela. La idea demostró tener gran efectividad en reducir la deserción escolar y aumentar el rendimiento de los estudiantes. El programa recibió diversos premios internacionales y fue adoptado por numerosos municipios brasileños de diversas orientaciones políticas y replicado internacionalmente. La gestión del presidente Fernando Henrique Cardoso lo convirtió en un programa federal para todo el país.

Un trabajo de investigación sobre el programa (Rodríguez Ferro, 2003) muestra su impacto en bajar el número de horas trabajadas por los niños en los hogares pobres. En el medio urbano, los niños que participaron en el programa trabajan 3,4 horas diarias menos que los que no formaban parte de él. En el medio rural eran 2,7 horas menos.

Una evaluación de los beneficios del programa (POLIS, 2000) señala:

Las ventajas del programa son evidentes. En las ciudades donde se ha establecido, la escuela se ha transformado en el centro de la vida comunitaria, involucrando a las familias en los estudios de sus hijos. La Bolsa Escola reduce las desigualdades sociales, por medio de la transferencia directa de renta a los

sectores excluidos de la sociedad; aumenta el consumo de la población necesitada; y tal vez lo más importante, actúa como acción preventiva del desvío prematuro de niños y jóvenes al mercado de trabajo, contribuyendo a ampliar la conciencia ciudadana de las poblaciones que viven en exclusión social.

Bolsa Escola y *Bolsa Família* forman parte de una nueva generación de programas sociales en el Brasil, entre cuyos rasgos básicos están: aspiración a universalidad, concentración sobre la familia como unidad básica, concertación entre los diferentes niveles de gobierno, municipalización, participación de la sociedad civil y gerencia social eficiente. Llevar adelante innovaciones de este orden genera significativas complejidades.

Pueden colegirse de la lista de desafíos abiertos que se plantea actualmente la conducción del programa (Da Cunha, 2005) los siguientes:

- Unificación de programas anteriores.
- Integración con programas de estados y municipios.
- Asociar la calidad de implementación con rápida expansión.
- Magnitud e innovación del programa y necesidad de construcción del apoyo popular.
- Articulación intersectorial, en especial en el ámbito federal.
- Articulación entre el carácter federal y operativo descentralizado.
- Procesos complejos de información y coordinación de acciones.
- Normalización e implementación simultánea.

PROGRAMA OPORTUNIDADES DE MÉXICO

El Programa Oportunidades se fijó por meta para el año 2004 llegar a cinco millones de familias. Tiene sus antecedentes en los programas Progresá y Pronasol de gestiones presidenciales anteriores. El Programa se propone innovar reemplazando los subsidios y las acciones aisladas de asistencia por un esfuerzo integral, de largo alcance, dirigido a las familias más pobres. Parte del reconocimiento de que estas familias están inmersas en un círculo vicioso que implica niveles altos de morbilidad, fecundidad y mortalidad infantil; incapacidad para tomar riesgos; incapacidad para demandar servicios educativos; pocos recursos dispersos entre familias numerosas; y la transmisión de estas condiciones de una generación a otra (Secretaría de Desarrollo Social de México, 2003).

La educación es un elemento fundamental para Oportunidades, que literalmente les paga a las familias pobres por mantener a sus niños

en la escuela. Si un estudiante falta a clases más de tres días al mes sin justificación, se suspende su beca. Si acumula dos suspensiones en dos años consecutivos, queda fuera del Programa. Dependiendo del grado que cursa el estudiante, esto podría significar la pérdida de hasta US\$ 50 mensuales para familias que ganan menos de un dólar diario.

Las metas fundamentales del Programa son:

- Mejorar la salud de la población.
- Mejorar la alimentación de la población.
- Impulsar la educación de las niñas, niños y jóvenes.
- Promover la autosuficiencia de las familias.
- Apoyar a los jóvenes en la transición a la etapa productiva.
- Fomentar la seguridad y fortalecer el patrimonio de las familias.

Los ejes rectores por los que orienta su acción son:

1. Equidad: en un país como México, que el Programa califica “con una enorme desigualdad entre diversos grupos sociales, tanto a nivel de zonas geográficas como al interior de las mismas”, la política social debe crear condiciones para mejorar la equidad.
2. Integralidad: el Programa ve a la pobreza como un fenómeno multidimensional con causas múltiples. Entiende que “su superación no depende solamente de esfuerzos individuales y familiares, sino también de la supresión de las barreras que impiden a las familias superar su condición”. Buscando un abordaje integral resolvió concentrar sus esfuerzos en apoyar a las unidades familiares.
3. Transparencia: se busca impulsar una gestión social eficiente y abierta al escrutinio público, que elimine la posibilidad de corrupción.
4. Cohesión social: el Programa define como uno de sus objetivos centrales hacer lograr crecer el capital social. Lo pone en los siguientes términos: “La cohesión social conformada por los procesos de participación individual y comunitaria, el funcionamiento de las organizaciones civiles y sociales y la existencia de redes y valores solidarios en las comunidades permiten el desarrollo y la construcción del capital social de los individuos, familias y comunidades. El fortalecimiento del tejido social o comunitario contribuye a que los programas sociales desarrollen con mayor eficacia y transparencia las acciones que llevan a cabo”.

El Programa estimula la participación y promueve para ello la conformación de Comités de Promoción Comunitaria en cada espacio local, integrados por representantes de la comunidad vinculados a organismos existentes en la misma como los comités de salud, las asociaciones de padres de las escuelas, y otros.

5. Corresponsabilidad: el Programa busca que otras entidades estatales y organizaciones no gubernamentales trabajen con el mismo. Ha sido muy exitoso y ha demostrado su poder de convocatoria al vincular entidades como el Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial, el Instituto Nacional para la Educación de Adultos y decenas de organizaciones sin fines de lucro en proyectos colaborativos.

Los componentes básicos del Programa Oportunidades son los siguientes:

- Apoyos educativos para facilitar que las niñas, niños y jóvenes cursen la educación básica y media superior; fomentar su matrícula y asistencia regular a la escuela, así como la participación de los padres de familia para incentivar el aprovechamiento escolar; y la vinculación con programas y acciones de fortalecimiento de la oferta y mejoramiento de la calidad de los servicios educativos.
- Atención básica a la salud familiar para fomentar la utilización de los servicios de salud, con la participación activa de las familias y un enfoque preventivo en la provisión de servicios de salud, la educación para el cuidado de la salud, nutrición e higiene; y mediante la vinculación con programas y acciones de fortalecimiento de la oferta y mejoramiento de la calidad de los servicios de salud.
- Apoyos para propiciar la mejora en el consumo alimenticio y el estado nutricional de las familias, privilegiando principalmente a los niños y las niñas, así como a las mujeres, al ser ellas quienes enfrentan mayores condiciones de vulnerabilidad asociadas a la maternidad, el parto y la lactancia.
- Incentivos para que los jóvenes concluyan la educación media superior a través del componente patrimonial Jóvenes con Oportunidades, un esquema que permite a los egresados de ese nivel educativo iniciar su vida adulta en condiciones más equitativas y con mayores opciones para desarrollarse e insertarse en la vida productiva y social del país.

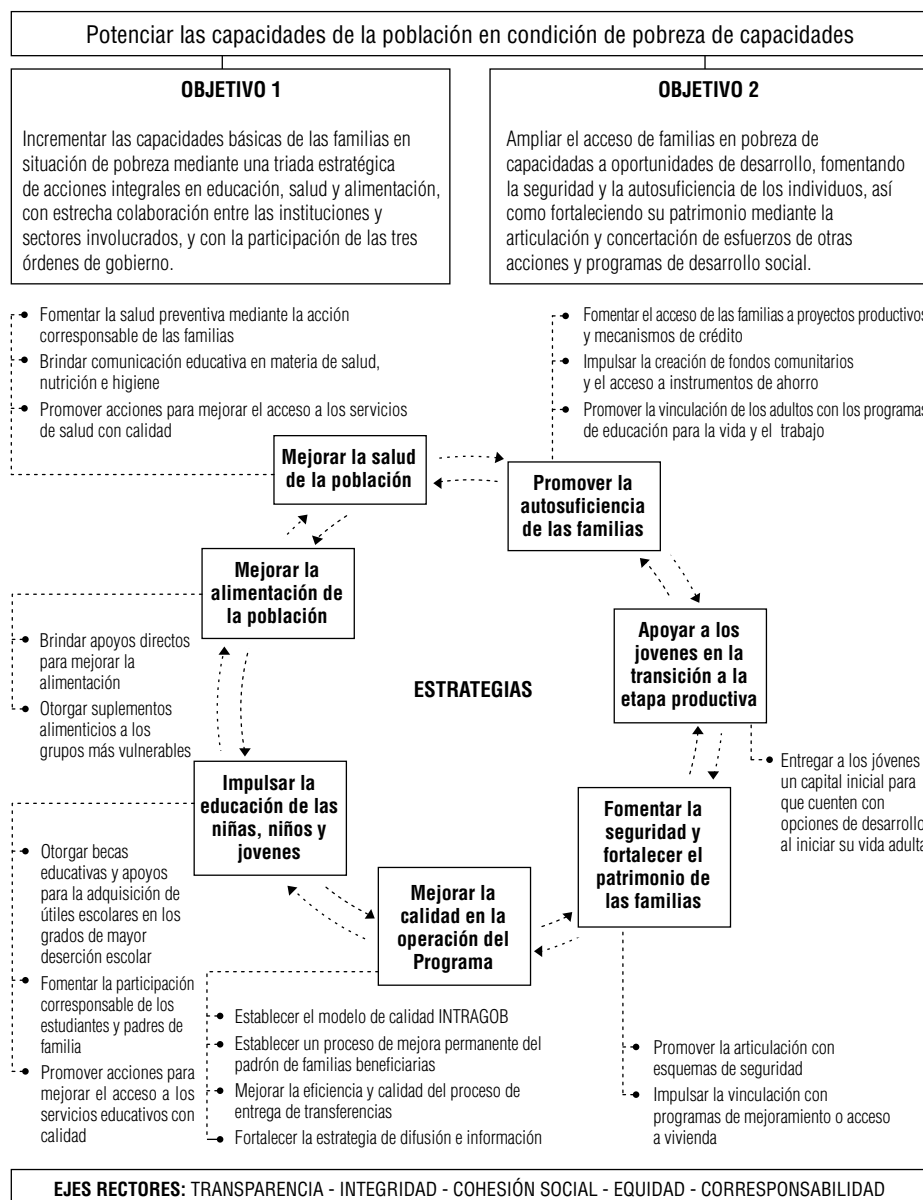
Estos componentes se complementan con un conjunto de acciones de crecimiento gradual que persiguen:

- Dar acceso a los hogares a mecanismos de ahorro, crédito y servicios financieros de acuerdo a sus requerimientos, a través del sistema de ahorro y crédito popular regulado por la nueva Ley de Ahorro y Crédito Popular e impulsado por el nuevo Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI).
- Impulsar la coordinación de esfuerzos con los programas de educación de adultos y fortalecer así la dimensión del autocuidado de la salud, la comunicación educativa para la salud, a la vez que se busca reducir el rezago educativo y fomentar el mejoramiento de los niveles de alfabetización y educación básica de la población adulta.
- Acercar la operación de los programas de apoyo a proyectos productivos de la SEDESOL y otras dependencias federales y estatales, para ofrecer opciones de mejoramiento económico a los hogares, a fin de incrementar la efectividad de las acciones mediante la focalización de los apoyos a la población en condición de pobreza, ya identificada en el padrón de Oportunidades.
- Impulsar la focalización de apoyos de los programas de mejoramiento de vivienda, a la población en pobreza de capacidades identificada e incorporada en el padrón de Oportunidades, con apego a los criterios de ordenación del territorio.

Según se expone en los Cuadros 5 y 6, Oportunidades tiene diversas diferencias con los programas sociales que le antecedieron. Cunill y Ospina (2003) puntualizan con rigor algunos de los rasgos innovadores que se introducen con relación al Programa Pronasol:

Oportunidades se plantea como un diseño que rompe con aspectos básicos del pasado en políticas sociales. Entre sus innovaciones podemos resaltar el que se orienta a la familia, en la que ve la clave para abordar la pobreza, que es una gran red de integración de esfuerzos entre diversos actores, trata de garantizar la transparencia, alienta expresamente la participación comunitaria y tiene por meta hacer crecer la cohesión social y el capital social. Otro aspecto sobresaliente de este programa es haber diseñado un sistema de información desagregada y haber incorporado variables que permiten hacer análisis desde una perspectiva de género. De esa manera pueden diseñarse mecanismos para corregir las asimetrías que suelen encontrarse al interior de las familias y tener una idea más clara del aporte de las mujeres a la generación de capital social. Ello facilita también el monitoreo, seguimiento y evaluación permanente de la inversión del Estado en el ámbito social.

Cuadro 5
Programa Oportunidades de México



Cuadro 6

Diseños institucionales para enfrentar la pobreza extrema. La experiencia de México

	Pronasol	Progres y Oportunidades
Foco de intervención	Comunidad: la inversión del programa se destinaba a obras que eran para beneficio de toda la comunidad, o grupos específicos de ella.	Familia: para fortalecer sus capacidades individuales.
Rol de los beneficiarios ante las prestaciones	Corresponsabilidad como aportaciones para la ejecución y supervisión de las obras.	Corresponsabilidad como compromiso de los padres para los niños vayan a la escuela y todos los miembros de la familia asistan al centro de salud, entre otros.
Rol del Estado	Programa sociales basados en la demanda y determinaciones de orden político	Hay un mapa explícito de la pobreza que identifica el problema, con indicadores objetivos, a nivel de comunidades.

Fuente: Elaboración propia, con base en informaciones proporcionadas por Lendo (2004).

LA NUEVA POLÍTICA SOCIAL DE LA ARGENTINA

A fines de 2002, como consecuencia de las políticas aplicadas en la década anterior, la Argentina tenía un 58% de la población por debajo de la línea de pobreza y el país estaba en plena convulsión social y política. El presidente en ejercicio no pudo completar siquiera la mitad de su período de gobierno y se creó una situación de gran inestabilidad con una enorme presión social por cambios de fondo. Allí se iniciaron los primeros elementos de una política social agresiva, que la actual gestión presidencial convirtió en una política de Estado asignándole la más alta prioridad, jerarquizándola organizativamente, y asignándole recursos significativos y crecientes.

Según indica Alicia Kirchner (2005), ministra de Desarrollo Social y presidenta del Consejo Coordinador de las Políticas Sociales, “la política social que hemos encarado centra su mirada en el desarrollo humano haciendo eje en la persona, la familia y el territorio desde una cuestión de derechos, obligaciones y equidad, y buscando la cohesión del tejido social”.

Se trata de una política que ve a la familia como el ámbito principal para potenciar la lucha contra la pobreza, y que hace hincapié en el territorio tratando de responder del modo más estrecho posible a las reales necesidades y condiciones de vida de la población.

Queda claro, entonces, que nuestra política social se construye alrededor de:

- a. *Objetivos claros*, con líneas de acción que buscan:
 - La inclusión social de la familia argentina.
 - La generación, a partir de los perfiles regionales, en los ámbitos productivo y de servicios, empleo social para el desarrollo humano, buscando la integración y la cohesión social.
 - La creación de oportunidades para ese desarrollo.
- b. *Tres planes* con responsabilidades institucionales distribuidas y articuladas complementariamente:
 - Plan Nacional de Seguridad Alimentaria “El Hambre más Urgente”.
 - Plan Nacional de Economía Social y Desarrollo Local “Manos a la Obra”.
 - Plan Nacional Familia.
- c. *Una Red Federal de Políticas Sociales*, buscando por sobre todas las cosas que las responsabilidades institucionales se integren en una cogestión, en la Red Federal de Políticas Sociales con aplicación en todo el país. Es decir, un Estado articulado entre:
 - Nación.
 - Provincias.
 - Municipios.
 - Organizaciones.
 - Sociedad Civil.
- d. *Un modelo de gestión integral* que coloca como centro de la escena a la persona, sus necesidades y sus derechos, sin discriminaciones basadas en cuestiones de origen étnico, casta, religión, discapacidad, género, edad, afiliación sindical o política. Un modelo creado a partir de un trabajo de unificación y articulación de recursos, circuitos administrativos y gestiones compartidas que combata los vicios de las burocracias institucionales que es una manera de corrupción.

Alicia Kirchner,
ministra de Desarrollo Social de la Argentina

Los objetivos de la política social en esta nueva etapa son:

- Promover el desarrollo humano enmarcado en un ideario social asociado a la equidad, y los derechos.
- Instalar capacidades y herramientas para superar las carencias, no sólo materiales, sino de oportunidades.
- Ejercitar la *ética del compromiso*, desde un Estado que acompaña y articula la consolidación de la política con fuerte inversión social.
- Favorecer una gestión asociada entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado.

Las estrategias adoptadas reflejan claramente la renovación integral de las metas tradicionales y los abordajes convencionales que orienta la nueva política social del país.

Pueden encontrarse en ellas, que se detallan a continuación, la mayor parte de las enseñanzas que se han aprendido de la experiencia internacional y de las frustraciones del pasado.

LINEAMIENTOS DE LAS ESTRATEGIAS DE GESTIÓN

- *Intervención integral*: a fin de evitar la dispersión de recursos, la duplicación de estructuras y la extemporaneidad de objetivos, e impulsar un trabajo de unificación y articulación de recursos, circuitos administrativos y gestiones compartidas.
- *Abordaje territorial*: las políticas sociales deben concebirse a partir de una dinámica territorial propia de cada municipio, provincia o región, actuando coordinadamente desde el terreno geográfico.
- *Articulación interjurisdiccional*: se considera la articulación en varias dimensiones de la intervención, de tal forma que permita una estrategia relacional entre la producción y la distribución de bienes y servicios y de asistencia técnica.
- *Mirada colectiva*: porque la coyuntura no resiste la implementación de acciones acotadas.
- *Planificación de “abajo hacia arriba”*: las intervenciones masivas requieren flexibilidad y adaptabilidades a las situaciones de cada municipio, porque deben ser concebidas de acuerdo a las necesidades sociales detectadas.
- *Fortalecimiento de espacios participativos*: antes que crear nuevos espacios asociativos, hay que rescatar, fortalecer, refuncionalizar

y apoyar los espacios preexistentes, para no superponer formas y modelos de gestión ajenos a la realidad local y no interferir en las formas participativas.

- *Promoción del desarrollo local y la economía social*: hay que partir de lo local para proyectar las actividades económicas identificadas como motor de crecimiento. La cultura, los saberes y las tradiciones son centrales en los lineamientos del Ministerio de Desarrollo Social.
- *La familia como eje de la inclusión social*: la familia es promotora de la integración social y el abordaje de la política social debe formularse a partir del grupo familiar. No hay individuos afectados por los condicionantes de la pobreza, sino que es el grupo familiar el que sufre las consecuencias de una situación social desfavorable.
- *Reconocer a los jóvenes y a los adultos mayores como los grupos de mayor vulnerabilidad*: los jóvenes que no estén acompañados por dispositivos sociales, educativos y recreativos se enfrentan a una situación de vulnerabilidad. El Estado debe promover acciones para incrementar la participación en procesos que los orienten a su inserción. En el caso de los adultos mayores, el Estado debe establecer un orden de prioridad para esos sectores, otorgando protección con el objetivo de integrarlos.
- *La política social desde el enfoque de la promoción*: el Estado debe posibilitar el acceso de la población vulnerable a una alimentación adecuada, suficiente y acorde a las particularidades y costumbres de cada región del país.

Con estos objetivos y estrategias la acción se ha concentrado en tres grandes programas:

- Plan Nacional de Seguridad Alimentaria “El Hambre más Urgente”.
- Plan Nacional de Economía Social y Desarrollo Local “Manos a la Obra”.
- Plan Nacional Familia.

Para inicios de 2004 se habían ya producido entre otros los siguientes resultados:

- Se instalaron capacidades y se desarrollaron empleos desde la línea de la economía social.

- Se llegó a 410 mil personas a través de 31.500 emprendimientos; a 61.597 jóvenes; a 2.420 organizaciones sociales y a 1.700 cooperativas de la economía social que benefician a 28 mil personas.
- Se capacitaron 27.300 personas.
- Se trabaja con 155 organizaciones dedicadas a las microfinanzas.
- Se crearon 74 proyectos especiales para el área de discapacidad (construcciones, equipamientos, etcétera) y recibieron apoyo.
- Se brindó asistencia a 1.115.000 familias desde el Plan de Seguridad Alimentaria.
- Se atendieron 1.534.000 personas en el área materno infantil. Se prestó asistencia a 1.796.200 personas por los programas de ingresos mensuales Jefes y Jefas de Hogar y Familias (ministerios de Trabajo y de Desarrollo Social).
- Se involucraron 3.133.000 personas con el INTA en huertas familiares y comunitarias.
- Se llegó a 1.985.470 personas en comedores comunitarios y escolares.
- Se ofreció capacitación en educación alimentaria a 40 mil alumnos y 3 mil docentes.
- Se brindó ayuda a 414.088 personas con elementos personales y para la vivienda, como guardapolvos, insumos y medicamentos (total de 1.875.000 unidades).
- El Tren de Desarrollo Social y Sanitario atendió a 61.228 personas.
- Un total de 402 mil personas reciben pensiones asistenciales exentas de contribuciones.

La nueva política social tiene como una de sus innovaciones centrales la potenciación de la participación comunitaria a través de los Consejos Consultivos de Políticas Sociales. En la nueva visión se fortalece totalmente esta figura que ya formaba parte de un programa anterior, dándoles facultades más amplias, la posibilidad de intervenir en todas las etapas del proceso de la política social, y se crea un plan especial de capacitación para dotarlos de los instrumentos técnicos más avanzados para el mejor ejercicio de su labor.

Por Decreto 15 del presidente de la República del 12 de enero de 2005 se creó el Consejo Consultivo Nacional de Políticas Socia-

les, integrado por representantes gubernamentales, empresariales, de organizaciones sindicales, de organizaciones sociales y de instituciones religiosas.

Al Consejo se le encomendaron las siguientes tareas:

- Constituirse en espacio de consulta y participación activa de la sociedad civil.
- Proporcionar e impulsar propuestas que atiendan a mejorar y facilitar la articulación territorial de planes sociales.
- Colaborar en las tareas que le correspondan de manera específica conforme a la reglamentación de los planes y programas sociales propios de cada jurisdicción.
- Proponer acciones o instrumentos que mejoren y fortalezcan el desempeño del Consejo Consultivo en todos sus niveles.
- Participar en la orientación, implementación y auditoría social de las políticas sociales.
- Velar por la equidad, la eficacia y transparencia del gasto social desarrollando acciones de monitoreo y evaluación.
- Difundir la información disponible de los programas nacionales entre las personas, las instituciones y los consejos consultivos.

Como se advierte, la función usual del Consejo de esta orden centrada en la vigilancia de la transparencia es aquí ampliada participando éste en la orientación e implementación de las políticas sociales.

Por resolución posterior de la ministra de Desarrollo Social se crearon figuras similares al Consejo Nacional en el ámbito de cada una de las provincias y de cada uno de los municipios. Los Consejos Municipales tienen por funciones:

- Construirse en espacios de consulta y participación activa de la sociedad civil en el ámbito local.
- Promover la inclusión de la población en situación de vulnerabilidad económica y social.
- Participar activamente, junto a las autoridades municipales que integran los Consejos, en el diseño de las líneas estratégicas de un Plan de Desarrollo Local que integre lo social y lo productivo y que oriente los programas y proyectos destinados a mejorar la calidad de vida de la población.

- Contribuir en el diseño, orientación, implementación y control de la política social en el ámbito municipal.
- Difundir la información disponible sobre políticas, programas y actividades.
- Promover y avalar proyectos de interés social, tanto comunitarios como productivos.
- Identificar necesidades y mecanismos de articulación territorial de los programas nacionales, provinciales y locales.
- Participar en el monitoreo y control del funcionamiento y asignación de los recursos de las políticas y programas sociales que se implementan en los municipios.
- En los casos que se detecten irregularidades, proceder según corresponda y efectuar el seguimiento de las mismas.
- Ejecutar las funciones que les son asignadas en las normativas de los planes y programas sociales vigentes.
- Proponer acciones que mejoren el desempeño de los Consejos y contribuir al fortalecimiento de sus miembros.

La integración de los Consejos se propone garantizar su representatividad. Washington Uranga (2004), director de Educación Social Popular del Ministerio de Desarrollo Social, la caracteriza en esos términos:

Es necesario que en los Consejos Consultivos estén sentados todos los sectores, expresando diferentes miradas, intereses y posiciones. Si no están todos los que tienen que estar, es decir, una representación de la realidad local y provincial, no habrá CCPS eficaces. Tampoco si las personas que acuden a la mesa no cuentan con el aval y el respaldo suficiente de sus mandantes.

El conjunto de experiencias renovadoras examinadas de Chile, Brasil, México y Argentina, a las que pueden añadirse otras en otras realidades, están planteando un marco conceptual muy diferente al tradicional de cómo hacer política social en nuestros días y en un continente como el Latinoamericano. Tiene muchos puntos en común a pesar de no haber existido ninguna concertación formal previa, y aspectos peculiares propios de cada realidad nacional.

Entre los ejes centrales de ese marco se hallan: la obligación del Estado de “dar la cara” y hacerse presente, el derecho legítimo a una ciudadanía plena que incluya los derechos sociales garantizada por el

Estado, la dimensión local como base de los proyectos, la familia como centro fundamental de la acción, la asunción de responsabilidades por las familias, la transparencia, la articulación interinstitucional, y la plena participación de la sociedad civil.

EL APOORTE DEL PROYECTO DE COMUNIDADES ESPECIALES DE PUERTO RICO A LAS EXPERIENCIAS DE LA REGIÓN

Comunidades Especiales se presenta dentro de las nuevas tendencias observables en política social como un programa con un fuerte sello de singularidad. Junto a aplicar muchas de las innovaciones identificadas en los programas comentados, pero a su propia manera, con su propio marco de orientación y ajustándose a las realidades de Puerto Rico, el programa es portador de importantes singularidades que pueden constituir una muy valiosa referencia para la nueva generación de políticas sociales en marcha.

Entre sus rasgos centrales se hallan los siguientes, algunos comunes con los otros programas examinados y otros totalmente originales.

CONCEPCIÓN GENERAL

La idea fuerza de fondo que orienta el programa es inédita en la historia de Puerto Rico y muy particular. Los datos de pobreza generales de Puerto Rico mostraban en 2000 un panorama que requería urgente atención. El 48% de la población estaba por debajo de la línea de pobreza de Estados Unidos, ganando menos de US\$ 18 mil anuales. Se estimaba que el 35% estaba en pobreza extrema percibiendo ingresos menores a US\$ 10 mil anuales. La tasa de desempleo oficial superaba el 10%.

El programa se centró en comunidades fuertemente afectadas por la pobreza. Adoptó una perspectiva de gran escala. Seleccionó 686 comunidades con una población de 500 mil personas y se propuso llegar al conjunto de ese enorme universo. Ellas significan más de una cuarta parte de toda la población pobre del Estado y el 13,15% de su población total.

En el universo de las Comunidades Especiales según el perfil socioeconómico que construyó la OCEPR en el período 2002-2003 en base a un relevamiento de datos que cubrió buena parte del mismo, los datos socioeconómicos eran muy críticos. La tasa de desocupación era del 28,9%, el 50% había desertado de la escuela primaria, el 46% no había terminado el cuarto grado de la misma y el 38,7% de las familias estaban encabezadas por mujeres.

El programa se propuso dos grandes objetivos en relación con esa población:

- Mejorar sustancialmente las condiciones de infraestructura y vivienda, mediante una inversión única en la historia del Estado de US\$ 1.000 millones.

- Potenciar en simultáneo el desarrollo comunitario a través de la autogestión y el empoderamiento, construyendo así capital social.

Se trataba pues de construir al mismo tiempo y en estrecha articulación capital físico y capital social, ambos en escala mayor.

Se propuso, asimismo, coordinar estrechamente esfuerzos interagenciales para lograr este objetivo, poniendo todo el peso político de la Gobernación en apoyo del programa en general y de la coordinación interorganizacional en particular.

En ese marco de metas, la lista de tareas desarrolladas por el programa fue amplísima. Ilustrativamente entre las principales estuvieron las siguientes:

- Organización comunitaria e integración de juntas vecinales.
- Talleres de formación de líderes comunitarios.
- Organización de encuentros comunitarios.
- Cursos de alfabetización y para terminar el nivel secundario.
- Organización de la red de jóvenes.
- Feria de servicios de las diversas agencias gubernamentales.
- Talleres para desarrollar empresas o cooperativas.
- Ferias de empleo y ayuda para encontrar trabajo.
- Talleres de fortalecimiento familiar.
- Capacitación laboral / nuevos oficios o técnicas.
- Clínicas de salud.
- Actividades deportivas.
- Talleres y cursos cortos en el campo cultural.
- Presentaciones de música, teatro o baile.

Podría afirmarse que el Proyecto de Comunidades Especiales constituye una experiencia singular de ingeniería física e ingeniería social, que procuró generar activos físicos por un monto multimillonario para las comunidades pobres.

LA POBREZA Y LA AGENDA PÚBLICA PUERTORRIQUEÑA

A pesar de su magnitud, la pobreza de Puerto Rico es un típico ejemplo de “pobreza escondida”. Buena parte de la población conoce muy poco

de ella y suele manejar mitos sobre la misma que la relativizan o niegan. En los grupos focales realizados como parte de esta evaluación, una muestra de ciudadanos promedio del país mostró dos reacciones distintas sobre el asunto de la pobreza en Puerto Rico. Uno de los grupos de ciudadanos negó la existencia de la pobreza en Puerto Rico e, incluso, se manifestó con coraje ante las personas pobres, culpabilizándoles no sólo por sus pobres condiciones, sino por “crearle problemas a la clase media”. Según ellos, todos los programas de apoyo van a los sectores pobres, los ricos no los necesitan y es la clase media la que está sufriendo las consecuencias de reducción de servicios por parte del Estado y que lleva, proporcionalmente, una carga desmedida de los aportes en contribuciones al fisco. En general, este grupo mostró poca empatía y compasión humanitaria con las personas pobres. El otro grupo fue más balanceado, reconociendo la pobreza como un problema grande, aunque aceptó no conocer el grado total de la magnitud del problema y no hacer gran cosa por ayudar a las personas pobres. A lo sumo, expresaron, de vez en cuando hacen limpieza en sus roperos y donan ropa usada a los albergues y programas de las iglesias para los pobres. En grados distintos, ambos grupos manifestaron un distanciamiento pronunciado con relación al sector social de escasos recursos.

Nuestra investigación muestra que existe confusión y limitación en la forma en que las personas de la clase media puertorriqueña conceptúan la pobreza. Generalmente, tienden a definirla en el extremo de pasar hambre, razón por la cual se les hace difícil reconocer que haya pobreza en el país. Además, tienen una percepción un tanto irreal de que las ayudas federales son sustanciosas y que los pobres “la tienen fácil”.

Una segunda definición de pobreza que surgió de los grupos focales del estudio se hacía con base a recursos personales y/o comunales. La pobreza personal se definió como la incapacidad o la intención de no salir de la pobreza material pues los valores de “esas personas” son distintos. Según esa visión, expresada por varios de los participantes en el grupo primero, los pobres en Puerto Rico no tienen motivación de superación, ni amor por el trabajo (“están sumidos en la psiquis del pobre”). En esa visión, los pobres son responsables de su propia pobreza porque no han sabido aprovechar las “oportunidades que el sistema les brinda”. En el segundo grupo, en cambio, se estableció como causa de la pobreza el sistema social, las condiciones de desarrollo industrial de Puerto Rico, así como el Gobierno mismo por fomentar que algunas personas se hayan acostumbrado al asistencialismo gubernamental.

Aunque sólo el primero de estos dos grupos “culpabilizó a las víctimas de la pobreza” por sus propias condiciones, ambos grupos consideran y propusieron soluciones de corte bastante individualistas para manejar y enfrentar la pobreza (ayudar a cada persona individual-

mente), soluciones mágicas (como programas televisivos con secciones benéficas como *Dame un Break* y *Mete mano*) y en todo caso, soluciones que aportan las instituciones como iglesias o centros de trabajo en ocasiones especiales. La donación, la regalía, la obra de caridad parece ser la única solución espontánea que viene a sus mentes. Soluciones más organizadas o de mayor amplitud no fueron propuestas. La autogestión comunitaria no fue considerada pues se limitaron a visualizarla en términos individualistas y no en términos comunitarios. Estas expresiones dan cuenta del bajo nivel de conciencia colectiva que existe en Puerto Rico sobre la pobreza y los problemas que ésta presenta al desarrollo económico, social y político.

Además de la pobreza individual, los participantes de los grupos focales de ciudadanos promedio reconocieron que también puede haber pobreza comunitaria, o por lugar de residencia. Se refirieron a grupos que no tienen satisfechas sus necesidades importantes y carecen de servicios básicos, como agua, luz, caminos, viviendas. Las definieron como comunidades marginadas y con muchas limitaciones de infraestructura. Esa pobreza se reconocía más fácilmente por sus signos exteriores, aunque no creían que la misma fuera muy pronunciada en el país.

Ambos grupos de ciudadanos reconocen la existencia de problemas de desigualdad social en Puerto Rico, pero el primer grupo se ubicó como la víctima de esa desigualdad, ya que según ellos no son los pobres del país los que tienen problemas sino ellos los que tienen que trabajar y sostener a los pobres. El segundo grupo estableció problemas de desigualdad por lugar de residencia, racismo, educación, entre otros, ofreciendo una visión un poco más amplia del problema. Pero en ninguno de los dos grupos había conciencia de la magnitud de la desigualdad social en Puerto Rico.

Esta situación es bastante diferente de la que puede encontrarse en países como Chile, Argentina, Brasil y México, donde el grueso de la población comprende la magnitud de la pobreza y las consecuencias de no encararla. En Chile, la Concertación Nacional, el gran frente antidictadura tenía en el centro de su programa de gobierno el tema de la pobreza. Durante la dictadura encabezada por Pinochet la tasa de pobreza, que era a su inicio el 20%, se duplicó pasando al final de la misma a un 40% a pesar del crecimiento económico. El primer presidente democrático Aylwin colocó ello como la máxima prioridad de su Gobierno, y la misma línea fue continuada por sus predecesores. La inmensa mayoría del país acompañó que esto fuera prioridad. En Argentina, país que en los sesenta tenía menos de un 10% de población pobre, la pobreza explotó en la década del noventa hasta llegar a que en el año 2002, seis de cada diez habitantes fueran pobres. La pobreza arrastró como se ha visto a buena parte de los estratos medios, y se

convirtió en una vivencia cotidiana. Toda la opinión pública reclamó soluciones. En Brasil, la magnitud del problema que se expresa entre otros aspectos en la cifra de 45 millones de personas con hambre que menciona con frecuencia el presidente da Silva es un dato permanente de la discusión pública, no negado por ningún sector. Simbolizando la importancia que tiene para el país, da Silva ha señalado repetidamente que al final de su mandato debería ser juzgado ante todo por un hecho, si había logrado o no que todos los brasileños tuvieran tres comidas diarias. En México, con más de la mitad de la población en pobreza, como se ha visto grandes programas sociales han tratado de encararla y constituye una preocupación central en los programas de todas las corrientes partidarias.

En Puerto Rico, la poca visibilidad, el desconocimiento y la mitificación respecto al tema constituyen un escenario diferente. El Proyecto de Comunidades Especiales posibilitó con su acción continua llevar el tema a la agenda pública. Pero es mucho todavía lo que debe hacerse para lograr que toda la población comprenda el alcance del escollo que representan tanto la pobreza como la alta desigualdad social en el desarrollo de un país. Sólo tomando conciencia colectiva de esto como problema podrá la sociedad avalar decisiones de los gobernantes con respecto a la asignación de recursos.

EL ESTADO SE HACE CARGO

El Proyecto de Comunidades Especiales tuvo para los residentes de las comunidades pobres varios significados muy especiales según indican las encuestas realizadas. El Estado al que veían como un extraño, escasamente preocupado por ellos y totalmente distante comenzó a asumir responsabilidades con estos ciudadanos invisibles y se hacía presente personalmente a través de los agentes del programa y sus máximos directivos en las comunidades.

El grupo de líderes comunitarios de que participaron en otro grupo focal ofreció una visión muy intensa de esperanza por considerar que ya se habían obtenido resultados positivos de mejora a la calidad de vida en sus comunidades a través del Proyecto. La descripción que hicieron sobre las condiciones psicológicas y materiales en sus comunidades antes de aprobarse la Ley N° 1 de 2001 era muy negativa: “Predominaba la desesperanza, persistía un sentido de impotencia, de frustración, aislamiento, soledad, marginación y falta de motivación”. La actitud recogida con posterioridad a la experiencia del Proyecto era en sentido contrario: ahora, decían, había esperanza, deseos de que continuara y se profundizaran los programas iniciados, se percibía mayor sentido de comunidad, habían logrado identificar problemas comunes; en resumen, se vislumbraba que podía haber una mejor calidad de vida y una

perspectiva más optimista hacia el futuro. En cuanto a las condiciones materiales, describieron una gran cantidad de cosas que faltaban en sus comunidades, pero más que nada, relataron los muchos años de gestiones sin resultados que habían hecho con el Gobierno local y estatal, sin obtener ayuda. Con el Proyecto de Comunidades Especiales finalmente comenzaban a ser escuchados sus reclamos.

Asimismo, la población de estas comunidades percibió que no se trataba de una operación espasmódica o de proyectos aislados. Comunidades Especiales significó que el Estado adoptaba una política con metas de mediano y largo plazo, de carácter coherente, de la que derivaba una multiplicidad de acciones diarias.

También se percibió que esa política no se planteaba como una concesión a los pobres o un gesto de caridad. Detrás había el reconocimiento expreso de que existe la obligación en una democracia de que el Estado asegure a los ciudadanos sus derechos básicos, que contienen los que el programa procuraba garantizar.

A través de las Comunidades Especiales, el Estado “dio la cara” en la lucha contra la pobreza, y ello fue altamente valorado por una población que se sentía profundamente marginada y estimuló su organización y participación.

LA OPCIÓN POR LA UNIVERSALIDAD

El Proyecto de Comunidades Especiales se planteó como uno destinado a tener cobertura personal, familiar y geográfica, universal en las 686 comunidades asistidas.

La universalidad era coherente con el reconocimiento de la situación de pobreza como una situación de derechos ciudadanos violados, frente a la cual el Estado debe hacerse responsable. Además, eliminó las contraindicaciones antes mencionadas de la focalización, como la de obligar a todo tipo de pruebas de pobreza, o generar divisiones internas en los pobladores.

UNA POLÍTICA INTEGRADA

El Proyecto de Comunidades Especiales parece haber superado también el falso dilema de asistencialismo vs. promoción de las personas. Procuró al mismo tiempo mejorar las condiciones de vida en puntos básicos vinculados con el hábitat y la vivienda, y por otra parte potenciar, calificar y desarrollar el capital social de cada comunidad. Actuó permanentemente en ambas dimensiones y combinándolas a través de diversas estrategias a fin de optimizar su efecto total.

UNA INVERSIÓN INÉDITA EN INFRAESTRUCTURA

En un breve período de tiempo la acción de las secretarías de Vivienda y de Transportación y Obras Públicas, en el marco del Proyecto, permitió cum-

plir objetivos de gran importancia para las comunidades pobres. Se llevó adelante para ello una labor acelerada que permitió que hacia fines de 2004 se hubieran planificado o ejecutado obras en el 90% de las comunidades.

Los logros materiales han sido muchos: mejores carreteras, pavimentación de caminos, títulos de propiedad, organizadores que les ayudan a identificar fuentes de empleo, educación para los jóvenes, ayudas para resolver problemas de la comunidad, instalación de alcan- tarillados, instalación de luz y agua potable, eliminación de basurales y desarrollo de facilidades recreativas. A pesar de que tanto en el grupo focal de líderes como en las dos encuestas realizadas en este estudio se señala que no todas las mejoras de infraestructura han sido logradas por igual, ni en la misma cantidad de tiempo en cada comunidad, se constató un nivel alto de satisfacción con las obras realizadas. Según mostró la encuesta realizada, el 57% de los residentes considera que se hicieron muy buenas obras, según muestra el siguiente cuadro.

Cuadro 7

¿Cómo evalúa usted la obra de infraestructura realizada en el marco del Proyecto de Comunidades Especiales?

Base: Entre los que mencionaron obras de infraestructura que realizaron en la comunidad	total	Ingresos Familiares Anuales			Región			
		Menos de \$10.000	\$10.000 a \$19.999	\$20.000 ó mas	Norte	Sur	Este	Oeste
		(f)	(g)	(h)	(k)	(m)	(n)	(o)
	911 %	571 %	199 %	117 %	236 %	243 %	196 %	236 %
(5) Excelente	12	9	18f	17f	9	10	23kmo	7
(4) Muy buena	13	11	15	18f	12	14	15	10
(3) Buena	32	30	37f	32	28	40kn	27	35kn
(2) Regular	26	30g	19	22	30n	24	19	31mn
(1) Mala	12	14h	10	7	16mn	10	9	11
No sabe/No recuerda	5	6g	2	3	6m	2	7m	5
<i>Dos Puntos más altos</i>	25	20	33f	35f	22	24o	39kmo	17
<i>Dos puntos más bajos</i>	38	43gh	29	29	45mn	34	28	43mn
<i>Promedio</i>	2,9	2,7	3,1f	3,2f	2,7	2,9ko	3,3kmo	2,7

Nivel de significancia 90%-columnas examinadas f/g/h - k/m/n/o.

Fuente: Encuesta realizada a residentes como parte de esta evaluación.

Como hemos explicado, el trabajo de infraestructura partió de consultas a los habitantes sobre sus necesidades. Le siguió un proceso de preparación de planes integrales de desarrollo y confección de mapas detallados de las comunidades. Basándose en ello, se establecieron las

prioridades en cada comunidad y las agencias gubernamentales responsables procedieron a desarrollar las obras.

Los cambios fueron muy considerables. Así, en el año 2002 sólo el 36% de las Comunidades Especiales contaba con centros comunitarios fundamentales para su organización, su vida social, cultural y la potenciación de su capital social. En 2004 la cifra se había duplicado, llegando al 73%. En 2002 sólo un 40% de las comunidades tenía alcanarillado. En 2004 ya era un 51%. Se consiguió también avanzar los procesos de titularización de los terrenos a favor de las comunidades.

Para poder construir en gran escala y a estos ritmos, debieron lograrse cambios en la misma cultura organizacional de los funcionarios del Estado responsables. Encuestado, narra uno de los máximos responsables de la experiencia, el entonces secretario de Transportación y Obras Públicas, ingeniero Fernando Facundo (2004), que la cultura previa era que “la comunidad no se meta para no estorbar los trabajos”. Hubo que modificar esta visión dominante y educar a los ingenieros y otros participantes públicos en que era necesario tener en cuenta las opiniones de la comunidad y adaptarse a lo que la comunidad consideraba sus necesidades.

Relata, asimismo, que había que ganarse la confianza de la comunidad. Inicialmente incluso algunas personas desconfiaban del Estado e indicaban prioridades no reales. En todo ese proceso, según señala, “el promotor de Comunidades Especiales abría el paso” a la acción de su Secretaría.

Visto desde la tarea de infraestructura, señala que era visible el crecimiento del capital social comunitario y que “los ingenieros llegaron a estar asustados de la capacidad de presión creciente de la comunidad”.

LA INVERSIÓN EN CAPITAL SOCIAL

El Proyecto de Comunidades Especiales pudo haberse quedado en la enorme inversión realizada en infraestructura para comunidades pobres y ya hubiera con ello cumplido una labor muy importante. Pero fue mucho más lejos. Combinó con ello uno de los mayores programas de construcción de capital social que se hayan llevado adelante en el continente.

En los otros programas antes mencionados, cada uno de ellos con muchos méritos e innovaciones, aparece bajo formas más o menos explícita la idea de desarrollar el capital social. Comunidades Especiales fue más lejos. Acompañó la idea con el diseño de una política sistemática en gran escala, con múltiples objetivos coordinados, orientada en esa dirección. Le destinó recursos y entrenó en forma especializada a personal profesional para ejecutar esa política.

La misma comprendió acciones en muy diversos campos. Entre ellos se impulsó la articulación organizacional de la comunidad, la ins-

titucionalización de su organización, se desarrolló una amplísima labor de capacitación y educación de líderes, se crearon programas especiales para impulsar la formación de jóvenes, se abrieron posibilidades de todo orden para la participación comunitaria, se estimuló por todas las vías el desarrollo del liderazgo comunitario y hasta se impulsó la conformación de periódicos producidos por los mismos pobladores.

Todo ello permitió en un período de tiempo muy breve –para procesos de esta complejidad– alcanzar niveles de crecimiento y maduración muy importantes, como se ha visto en un capítulo anterior. Crecieron todas las dimensiones del capital social, la confianza en las relaciones interpersonales y en los líderes, el asociacionismo, el grado de civismo, y se afianzaron y expandieron valores éticos positivos de solidaridad, trabajo en común, y muchos otros.

Estas acciones fueron pensadas y ejecutadas desde un marco conceptual que recogió y desarrolló por cuenta propia las ideas más renovadoras en nueva política social. La operación práctica del programa se realizó además con alta flexibilidad, adaptándose a circunstancias cambiantes. Si se prosigue con la misma intensidad, el desarrollo de los trabajos previstos para los próximos años, y bajo el mismo paradigma conceptual, es muy probable que Puerto Rico pueda vencer el flagelo de la pobreza y establecer sobre bases sólidas la construcción de un terreno de igualdad de oportunidades para todas las personas. No hay milagros en el campo de las políticas sociales; se requiere tenacidad, coherencia y consistencia para ver logros definitivos.

